

W sprawie wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego”

Ewolucja prawa administracyjnego prowadzi do obejmowania jego normami coraz większej ilości stosunków społecznych, nowych trendów i zjawisk występujących ustawicznie (np. rozwój inwestycji budowlanych, rozwój nowych technologii) lub okresowo (np. COVID-19). Specyfika i tempo zmian współczesnego prawa administracyjnego oraz ich oddziaływań na otoczenie społeczne mają charakter bezprecedensowy. Nie inaczej jest w przypadku przepisów regulujących proces inwestycyjny. Konieczność podejmowania przez państwo i jego struktury działań wspierających rozwój inwestycji budowlanych, będący odpowiedzią na potrzeby społeczne i wyzwania zrównoważonego rozwoju, prowadzi stopniowo do wyodrębniania się „prawa procesu inwestycyjnego”¹. Prawo to jest przy tym materią bardzo rozbudowaną, o niewątpliwie materialnoprawnej konotacji, z koniecznym udziałem norm proceduralnych. W systemie prawa administracyjnego normy związane z procesem inwestycyjnym tworzą konglomerat przepisów rozsianych praktycznie po całej gałęzi prawa, ale trzonu tych przepisów należy poszukiwać w obrębie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego i szeroko rozumianego prawa ochrony środowiska.

Próba wyodrębnienia „prawa procesu inwestycyjnego” z całości przepisów prawa administracyjnego jest pokłosiem rozwoju prawa administracyjnego, ale też odpowiedzią na potrzeby rozwoju gospodarczego, uwzględniającego wymagania społeczne i środowiskowe. Nadanie temu rozwojowi odpowiedniego kierunku wymaga sięgania do wartości uniwersalnych, dla których punktem odniesienia zawsze jest Konstytucja RP². Jedną z takich wartości jest zrówno-

* Dr hab. Marta Woźniak, prof. Uniwersytetu Opolskiego, Instytut Nauk Prawnych; ORCID: 0000-0003-0021-6760.

¹ W niniejszym opracowaniu celowo stosuję cudzysłów, chcąc oznaczyć w ten sposób wyrażenie „prawo procesu inwestycyjnego”.

² Jak trafnie podkreśla się w literaturze prawa administracyjnego, w prawie materialnym widoczne są bardziej niż gdziekolwiek indziej determinanty aksjologiczne tworzenia i funkcjonowania prawa administracyjnego. J. Jagielski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 4.

ważony rozwój jako metaklauzula „prawa procesu inwestycyjnego” i zasada zawarta w art. 5 Konstytucji RP³.

Dedykując niniejsze opracowanie Szanownemu Jubilatowi dr. hab. Profesorowi Uniwersytetu Wrocławskiego Jerzemu Korczakowi, chciałabym zaproponować autorską koncepcję określenia, czym jest „prawo procesu inwestycyjnego” i jak można je rozpatrywać, biorąc pod uwagę całość porządku prawnego. Proponuję kilka ujęć:

- 1) „prawo procesu inwestycyjnego” jako część prawa administracyjnego;
- 2) „prawo procesu inwestycyjnego” jako niezależny dział prawa;
- 3) „prawo procesu inwestycyjnego” jako wyciągnięcie treści dotyczących realizacji inwestycji budowlanych z całego ustawodawstwa;
- 4) „prawo procesu inwestycyjnego” jako przedmiot refleksji naukowej i dydaktyki uniwersyteckiej;
- 5) „prawo procesu inwestycyjnego” jako prawo pogranicza;
- 6) „prawo procesu inwestycyjnego” jako prawo przestrzeni cyfrowej.

Ad 1. Mając na uwadze klasyczną budowę prawa administracyjnego i podział na normy prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego⁴, nie powinno budzić wątpliwości, że „prawo procesu inwestycyjnego” powinniśmy lokalizować w obszarze materialnego prawa administracyjnego. „Prawo procesu inwestycyjnego” cechuje bowiem wszystko to, co można przypisać materialnemu prawu administracyjnemu. Po pierwsze, rozległy i zróżnicowany obszar, którego zakres jest determinowany czynnikami prawnymi i pozaprawnymi. Ukazanie szerokości norm regulujących proces inwestycyjno-budowlany jest możliwe dzięki przypomnieniu, że jest to ciąg działań, zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, składający się z kilku etapów: planowania, projektowania, budowy i użytkowania obiektu budowlanego. Aby rozpocząć, przepro-

³ Zagadnienie równorzędności traktowania środowiska i gospodarki pojawiło się pierwotnie w rezolucji uchwalonej na XXIII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ dnia 3 grudnia 1968 r. Wygłoszony 23 maja 1969 r. raport Sekretarza Generalnego pt. „Człowiek i jego środowisko” miał bezprecedensowe znaczenie w upowszechnianiu idei ochrony środowiska na całym świecie, zaś rok 1968 uznaje się powszechnie za datę narodzin międzynarodowego prawa ochrony środowiska, zob. szerzej na ten temat: R. Paczuski, *Zaczęło się w ONZ. Zrównoważony rozwój zadaniem współczesnego państwa – rola polityki i prawa w jego realizacji*, „Ekoprofit” 1998, nr 7/8, s. 30. Głównym założeniem tej zasady było, że rozwój gospodarczy nie powinien odbywać się kosztem zasobów nieodnawialnych albo kosztem zużycia zasobów odnawialnych w tempie przekraczającym tempo ich naturalnej odnowy, zob. J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s. 61.

⁴ J. Boć, *Budowa prawa administracyjnego. Wyróżnienie podstawowe*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 36.

wadzić i zakończyć ten proces, organy administracji publicznej na właściwych poziomach administrowania i zgodnie z kompetencją zmuszone są stosować *gros* regulacji prawnych na czele z u.p.z.p. oraz pr. bud. Zmienny charakter „prawa procesu inwestycyjnego” wpisuje się w pełni w naturę materialnego prawa administracyjnego. Dość wspomnieć, że jedynie w ostatnim czasie wspomniane regulacje prawne były wielokrotnie nowelizowane⁵, a u.p.z.p. przeszła gruntowną reformę⁶. Nie budzi wątpliwości, że „prawo procesu inwestycyjnego” spełnia też trzecią cechę materialnego prawa administracyjnego, a mianowicie reguluje sytuację podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej, przede wszystkim zaś inwestorów.

Upatrywanie „prawa procesu inwestycyjnego” w sferze prawa administracyjnego uzasadnione jest kilkoma przesłankami. Po pierwsze, konieczna jest w tym przedmiocie aktywność organu administracji publicznej, bowiem bez władczej ingerencji administracji nie jest możliwa skuteczna i bez szwanku dla innych podmiotów prawa realizacja inwestycji budowlanej. Organy administracji pełnią w tym zakresie funkcję nie tylko podmiotu dysponującego władztwem reglamentacyjnym, ale i podmiotu dysponującego władztwem planistycznym, a także atrybutami umożliwiającymi sprawowanie nadzoru i kontroli. Normy „prawa procesu inwestycyjnego” zawierają element władztwa, dający organom administracji publicznej kompetencje jednostronnego rozstrzygania sytuacji indywidualnych (pozwolenie budowlane) i generalnych (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).

Przepisy „prawa procesu inwestycyjnego” nakładają na organy administracji publicznej konkretne zadania. Aby je zrealizować, organy zobowiązane są podejmować określone prawem działania w rozmaitych formach, typowych dla struktur administracji publicznej⁷. Podając za A. Błasiem, katalog form działania administracji publicznej można usystematyzować następująco: akty administracyjne, akty normatywne, formy działań faktycznych, umowy (cywilnoprawne i publicznoprawne)⁸. W „prawie procesu inwestycyjnego” występują wszystkie wskazane formy działań administracji. Pozwolenie budowlane, decyzja środowiskowa, zezwolenie na realizację inwestycji drogowej niech posłużą

⁵ 3 czerwca 2023 r. weszły w życie przepisy nowelizujące pr. bud. wprowadzone ustawą z dnia 9 maja 2023 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o transporcie kolejowym, Dz. U. poz. 967.

⁶ Na mocy noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r.

⁷ Przez formę działania organu administracji publicznej rozumiemy bowiem „określony prawnie typ konkretnej czynności”, zob. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 230.

⁸ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 328.

jako przykłady aktów administracyjnych; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan ogólny⁹ – jako przykłady aktów normatywnych; umowa o roboty budowlane jako przykład umowy cywilnoprawnej i umowa urbanistyczna¹⁰ jako przykład umowy publicznoprawnej. Ze wskazanych względów realizacji inwestycji budowlanej nie da się zapewnić za pomocą norm pochodzących z innych gałęzi prawa aniżeli prawo administracyjne.

Ad 2. Istnienie w obrębie „prawa procesu inwestycyjnego” zasad i wartości ogólnych¹¹, wyodrębnionych instytucji prawnych oraz specyficznej nomenklatury pojęciowej może dyktować potrzebę stworzenia podstaw teoretycznych do badania „prawa procesu inwestycyjnego” jako samodzielnej dziedziny prawa. Wprawdzie w doktrynie prawa przepisy dotyczące planowania przestrzennego ujmowano w ramy systemu („system zarządzania przestrzenią w Polsce”¹² lub „system planowania przestrzennego”¹³), lecz nie poczyniono takich ustaleń w aspekcie „prawa procesu inwestycyjnego”. Z pewnością mamy do czynienia z zespołem norm regulujących sprawy planowania, projektowania, budowy i użytkowania obiektu budowlanego oraz połączone z nimi zagadnienia środowiskowe. Rozstrzygnięcie problemu ewentualnej samodzielności „prawa procesu inwestycyjnego” można wyjaśniać podejmowanymi w przeszłości próbami kodyfikacji. Ostatnią (ale niejedyną) próbą był projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego z 2017 r.¹⁴, który w założeniu miał przyczynić się do integracji przepisów dotyczących planowania przestrzennego, procesu inwestycyjnego,

⁹ Zgodnie z art. 13a u.p.z.p. dodanym przez art. 1 pkt 12 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. z dniem 24 września 2023 r. rada gminy uchwała dla obszaru gminy plan ogólny, będący aktem prawa miejscowego z wyłączeniem terenów zamkniętych, innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu.

¹⁰ Zgodnie z art. 37ed u.p.z.p. dodanym przez art. 1 pkt 39 noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r. z dniem 24 września 2023 r. gmina może zawrzeć z inwestorem umowę urbanistyczną.

¹¹ Na gruncie u.p.z.p. i pr. bud. zasady ogólne jako takie nie występują, jednakże doktryna wykształciła pewien zbiór zasad – wartości ogólnych, zob. Z. Cieślak, A. Fogel (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010; M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 122-159; M. Błazewski, *Zasada wolności budowlanej w procesie budowlanym. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.

¹² Zob. M. Kulesza, *Gminne planowanie przestrzenne a inwestycje prywatne*, [w:] H. Bauer et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 265.

¹³ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 41; J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 29.

¹⁴ 30 września 2017 r. Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który aspirował do holistycznego ujęcia procesu inwestycyjnego, co oznaczało połączenie w jednym akcie prawnym dziedzin dotąd regulowanych odrębnie.

w tym scalania i podziału nieruchomości oraz wywłaszczania nieruchomości. Zamyśl konsolidacji przepisów jednego z działów szeroko rozumianego prawa administracyjnego sam w sobie zasługiwał na rozwinięcie, czyniąc zadość postulatom wysuwany praktycznie od pierwszej dekady obecnego tysiąclecia, żeby – kierując się wzorem okresu międzywojennego – przepisy dotyczące procesu budowlanego, poczynając od planowania, przez realizację, a skończywszy na użytkowaniu obiektu, ująć w ramy jednej regulacji prawnej. Nawet gdyby „prawo procesu inwestycyjnego” nadać format kodeksu, i tak aktualność miałyby rozważania o przynależności tego prawa do materialnego prawa administracyjnego. Ujęcie „prawa procesu inwestycyjnego” w ramy odrębnego systemu prawnego nie znosi bowiem gałęziowego przyporządkowania norm tego prawa, ze względu na stosowaną metodę regulacji, do prawa administracyjnego.

Ad 3. Abstrahując w tym miejscu od rozważań o przynależności „prawa procesu inwestycyjnego” do materialnego prawa administracyjnego (za czym się opowiadam), można byłoby wzorem rozważań nad umiejscowieniem prawa ochrony środowiska w systemie prawa¹⁵ zaproponować tezę, że „prawo procesu inwestycyjnego” stanowi wyciągnięcie treści dotyczących realizacji inwestycji budowlanych z całego ustawodawstwa. Rzecz jasna trzon tych regulacji znajduje się w u.p.z.p. oraz pr. bud., ale nadal widoczne są w tej materii rozproszenie i dezintegracja, poprzez konieczność stosowania regulacji znajdujących się poza tymi dwiema głównymi ustawami, często jako reżim dodatkowy. Przykładowo (nie aspiruję w tym miejscu do wskazania wszystkich możliwych przypadków) realizacja inwestycji na gruncie rolnym wymaga zastosowania ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁶, z kolei budowa urządzenia wodnego wymaga dodatkowo – oprócz pozwolenia budowlanego – także pozwolenia wodnoprawnego wydanego w trybie art. 389 pkt 6 pr. wod. Kolejny przykład dotyczy prowadzenia robót budowlanych przy obiekcie budowlanym objętym ochroną zabytków. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pr. bud. przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzenie robót budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, przez co reżim prawny wykracza poza pr. bud., sięgając do u.o.z.o.z. Realizacja inwestycji budowlanych może zatem przebiegać dwutorowo w ten sposób, że stosowane są równolegle reżim u.p.z.p. lub pr. bud. i odrębny reżim prawny, wprowadzający dodatkowe obowiązki dla inwestora.

¹⁵ J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska w systemie prawa polskiego [Environmental protection law in the Polish legal system]*, „Studia Prawnicze / The Legal Studies” 2021, nr 3-4 (149-150), s. 283-307, <https://doi.org/10.37232/sp.2001.3-4.18>.

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.

Ciekawym przypadkiem dezintegracji „prawa procesu inwestycyjnego” są specustawy inwestycyjno-budowlane, wprowadzające odrębności wobec režimu podstawowego. W przeciwieństwie do wskazanych reżimów prawnych, które występują nierzadko obok u.p.z.p. i pr. bud., specustawy inwestycyjne należą do tych regulacji, które „wyłączają” reżim podstawowy¹⁷. W niniejszym opracowaniu służą one wykazaniu, że „prawo procesu inwestycyjnego” można wyciągnąć z całego ustawodawstwa i że niezależnie od wskazanych dwóch głównych nurtów regulacji prawnej obecne są przepisy regulujące proces inwestycyjny pewnych, szczególnych inwestycji, jak: drogi, lotniska, infrastruktura przeciwpowodziowa, przesyłowa, strategiczna czy sportowa.

Ad 4. W polskiej nauce prawa administracyjnego przepisy z zakresu „prawa procesu inwestycyjnego” jako pewnej zwartej całości były już przedmiotem zainteresowania¹⁸. Termin „prawo procesu inwestycyjnego” może być używany przez doktrynę prawa na oznaczenie ogółu przepisów mających na celu realizację inwestycji budowlanej we wszystkich jej stadiach, począwszy od planowania, przez projektowanie i budowę, skończywszy na użytkowaniu. Za pomocą norm prawa administracyjnego możliwe są: rekonstrukcja sytuacji planistycznej oraz reglamentacja inwestycji budowlanej. Dlatego właśnie doktryna prawa administracyjnego poświęca wiele uwagi „prawu procesu inwestycyjnego”.

Znacznie częściej jako przedmiot refleksji naukowej u.p.z.p. oraz pr. bud. traktowane są odrębnie w podręcznikach i komentarzach¹⁹ reprezentatywnej doktryny prawa. Prawdziwe zarzewie refleksji naukowej, prezentowanej w postaci opracowań monograficznych i artykułów w czasopiśmie, dotyczy nie całych regulacji, ale poszczególnych instytucji planowania przestrzennego

¹⁷ W nauce prawa administracyjnego najwięcej miejsca poświęcono odpowiedzi na pytanie, na czym polega „wyłączenie” przez przepisy specustaw reżimu ogólnego planowania przestrzennego i prawa budowlanego. Np. T. Bąkowski i K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 263-276; J. Parchomiuk, *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *op. cit.*, s. 339-382.

¹⁸ M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2010; W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015; P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012; D. Trzcińska, *Proces inwestycyjno-budowlany w praktyce. Rozwiązanie najważniejszych problemów*, Warszawa 2021; W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2016; A. Kuna-Kasprzyk, J. Maj, *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023.

¹⁹ Np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023; D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022.

(w której centralne miejsce zajmuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) i prawa budowlanego (pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowlane itd.). Asumptem do opracowań są też kolejne reformy tych wiodących dla procesu inwestycyjnego regulacji prawnych.

Nie dziwi zatem, że zarówno planowanie przestrzenne, jak i prawo budowlane stało się przedmiotem nauczania akademickiego na studiach prawniczych i administracyjnych, już nie wyłącznie jako część materialnego prawa administracyjnego, ale jako samodzielny, pełnowartościowy przedmiot akademicki. Można zaobserwować tu swoiste zjawisko sprzężenia zwrotnego: realny wzrost zainteresowania doktryny prawa, jak i dydaktyki „prawem procesu inwestycyjnego” jest konsekwencją rozwoju inwestycyjnego, ale i odwrotnie: rozwój ten generuje konieczność kształcenia akademickiego i prowadzenia badań w tym zakresie.

Ad 5. Wspomniana na wstępie odrębność cech „prawa procesu inwestycyjnego”, wyodrębnione instytucje prawne i szczególna nomenklatura pojęciowa skłaniają do refleksji nad powiązaniem wewnątrzsystemowymi i między-systemowymi. Już na pierwszy rzut oka „prawo procesu inwestycyjnego” można uznać za prawo pogranicza²⁰. Proces inwestycyjny nie jest wyłącznie domeną nauk prawnych, ale również innych niż prawo dziedzin nauki (np. ekonomii, gospodarki przestrzennej, nauk urbanistycznych, architektonicznych, nauk o krajobrazie). Przenikanie tych nauk do prawa, ale i prawa do tych nauk jest permanentne.

„Prawo procesu inwestycyjnego” pomimo niekwestionowanej przynależności do systemu prawa administracyjnego wykazuje ścisłe związki z prawem cywilnym. Jednym z nich jest tytuł prawny, którym powinien legitymować się inwestor, chcąc zrealizować inwestycję budowlaną. Najszerszym prawem do dysponowania nieruchomością i tym samym uprawnieniem do korzystania z niej jest prawo własności (art. 140 k.c., ale także użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe oraz prawa obligacyjne (umowa dzierżawy lub umowa najmu). Innym przykładem pogranicza z prawem cywilnym jest zagadnienie odpowiedzialności cywilnoprawnej uczestników procesu budowlanego czy odpowiedzialności za szkody w procesie budowlanym. Na potwierdzenie tezy o obecności metody cywilnoprawnej w „prawie procesu inwestycyjnego” można podać umowę o roboty budowlane, regulowaną art. 647 k.c. Powyżej ograniczono się – z uwagi na ramy opracowania – do kilku przykładów.

²⁰ Zob. na ten temat: J. Zimmermann (red.), *Pogranicze prawa administracyjnego*, Warszawa 2019. Praca powstała jako pokłosie IX Krakowsko-Wrocławskiego Spotkania Naukowego Administratywistów; zob. też A. Kaźmierka, P. Patrzyzna, Korzeniowski, Z. Duniewska (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2016.

Obecności metody prawnokarnej upatrywać należy przede wszystkim w przepisach karnych w prawie administracyjnym. Ustawodawca przewidział odpowiedzialność karną za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku, popełniane w ramach realizacji inwestycji budowlanych. Zastosowanie przepisów karnych stanowi przy tym jedną z form pociągnięcia do odpowiedzialności osób, które w toku realizacji inwestycji budowlanej naruszyły przepisy z zakresu szeroko pojętego prawa ochrony środowiska.

Przechodząc do zdiagnozowania pogranicza wewnątrz systemu prawa administracyjnego: na pierwszym planie znajduje się pogranicze z prawem ochrony środowiska. Punktem stycznym tego pogranicza jest ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju. Jak podkreśla J. Stelmasiak, planowanie przestrzenne odgrywa dużą rolę w ochronie środowiska, a m.p.z.p. jest jednym z kluczowych środków prawnych służących ochronie środowiska²¹. Na każdym etapie procesu inwestycyjnego należy zapewnić oszczędne korzystanie z terenu, czyli dostosować działania inwestycyjne do ogólnego wymogu pozostawienia środowiska w możliwie niezmienionym stanie, co oznacza ograniczenie zmiany sposobu zagospodarowania terenu²². Zagwarantowanie odpowiedniego poziomu ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym najlepiej jest zapewnić na najwcześniejszym możliwym etapie: planowania przestrzennego, zgodnie z zasadą prewencji w ochronie środowiska.

Związek prawa ochrony środowiska i prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ujęty w ustawie pr. o.ś. w postaci odrębnego działu VII pt. „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”, co niewątpliwie podnosi rangę zagadnień ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Problematyka ta jest jednak znacznie szersza i musi być dokonywana za pomocą licznych ustaw szczegółowych²³. Stanowią one najważniejsze materialno-prawne podstawy ograniczeń w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak nie wyczerpują tego katalogu. Podstawowym instrumentem ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym jest przeprowadzenie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko, której wymaga realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo

²¹ Zob. J. Stelmasiak, *op. cit.*, s. 104-133.

²² Por. Z. Bukowski, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 178.

²³ Np.: u.o.p.; u.odp.; ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2023 r. poz. 822 ze zm.; pr. wod.; ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 724 ze zm.

planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Warto zaznaczyć, że samo pojęcie inwestycji budowlanej jest w prawie ochrony środowiska szersze i obejmuje swoim zakresem nie tylko pojęcie budowli jako składowej pojęcia obiektu budowlanego w rozumieniu pr. bud., ale także zamierzenie inwestycyjne lub ingerencję w środowisko, polegające na przekształceniu lub zmianie zagospodarowania terenu, np. wydobywanie kopalin.

Inne pogranicza prawo procesu inwestycyjnego wykazuje z przepisami zawartymi w u.o.z.o.z. W tym zakresie – podobnie jak to ma miejsce z przepisami okołoodrodowiskowymi – planowanie przestrzenne jest również najlepszym etapem zapewnienia zachowania zabytkowego charakteru obiektów, ich unikatowości, a także kontekstu historyczno-kulturowego, uwzględniających otoczenie danego zabytku.

Ad 6. Na koniec chciałabym wykazać, że „prawo procesu inwestycyjnego” jest niesłuchanie podatne na rozwój nowych technologii oraz rozwój administracji elektronicznej. Zainteresowanie tą sferą działalności administracji wzmożło się w następstwie pandemii COVID-19²⁴, jednak proces cyfryzacji administracji publicznej rozpoczął się wcześniej²⁵. Cyfryzacja procesu inwestycyjnego wymagałaby szerszego komentarza, jednakże w tym miejscu wskażę dwa przykłady. Pierwszym z nich jest rejestr urbanistyczny, wprowadzony ostatnią reformą planowania przestrzennego. Rejestr prowadzony będzie (od 1 stycznia 2026 r.) w systemie teleinformatycznym i służyć ma gromadzeniu informacji i danych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz umożliwiać tworzenie, aktualizację i udostępnienie danych przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Drugi przykład wkraczania „prawa procesu inwestycyjnego” w przestrzeń cyfrową stanowi wprowadzenie portalu e-budownictwo i umożliwienie składania elektronicznych wniosków w procesie budowlanym, a także Elektroniczny Dziennik Budowy, który stanowi nową instytucję prawną prawa budowlanego.

Podsumowując krótko poczynione rozważania, można stwierdzić, że „prawo procesu inwestycyjnego” mimo coraz wyraźniejszych cech samodzielności

²⁴ Zob. zwłaszcza J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023.

²⁵ D. Grodzka, *E-administracja w Polsce*, [w:] D. Grodzka (red.), *Społeczeństwo informacyjne*, „Studia BAS” 2009, nr 3 (19), s. 57-81; D. Miłek, P. Nowak, *Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2021, nr 1 (65), s. 47-73, <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2021.1.3>.

lokuje się w obrębie materialnego prawa administracyjnego i stanowi o rozległości jego materii. Jest to prawo naukowego eksplorowania, przenikające do innych nauk, wewnętrznie graniczne, podatne na refleksję akademicką, świeże, dynamiczne, rozwojowe i coraz mocniej z informatyzowane.