

Paweł Daniel\*

## OCHRONA DÓBR MATERIALNYCH W POSTĘPOWANIU W PRZEDMIOCIE WYDANIA DECYZJI O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH ZGODY NA REALIZACJĘ PRZEDSIĘWZIĘCIA

### 1. Wstęp

Postępowanie w przedmiocie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia stanowi procesową instytucję prawną mającą na celu ochronę nadrzędnej wartości, jaką jest człowiek i jego otoczenie. Niewątpliwie zinstytucjonalizowanie procedury zmierzającej do uzyskania decyzji środowiskowej oraz konieczność przeprowadzenia w ramach niej oceny oddziaływania na środowisko wyposaża organy administracji publicznej w prewencyjne narzędzie zapobiegające nadmiernemu ingerowaniu w środowisko naturalne<sup>1</sup>. Jednocześnie mieć należy na względzie, że wszelkiego rodzaju decyzje środowiskowe, w tym decyzje dotyczące zgody na realizację przedsięwzięcia, ograniczają konstytucyjne prawo własności<sup>2</sup>, dotykając tym samym sfery praw podmiotowych osób trze-

---

\* Dr Paweł Daniel – Asystent Sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Poznaniu.

<sup>1</sup> Por. J. Jendrośka, *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna: charakter prawny i struktura regulacji* [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 74.

<sup>2</sup> J. Ciechanowicz-McLean, D. Trzcińska, *Granice prawa własności w prawie ochrony przyrody – głos w dyskusji* [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, Wrocław 2006, s. 32–33.

cich. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, a w konsekwencji zrealizowanie szczególnie uciążliwej inwestycji – budowy lotniska, czy też fermy nerek – poza niekorzystnymi następstwami związanymi z koniecznością znoszenia jej oddziaływania przez właścicieli nieruchomości znajdujących się w zakresie jej oddziaływania, wpływa również bezpośrednio na ich stan majątkowy. Spadek cen nieruchomości, czy też niemożność sprzedaży działki gruntowej stanowią rzeczywiste i wymierne następstwa decyzji wydanej przez organy administracji środowiskowej, powodując, że decyzja powyższa wpływa niekorzystnie na mienie osób trzecich.

Celem podjętych rozważań ma być uzyskanie odpowiedzi, jakie konsekwencje, w obecnie obowiązującym stanie prawnym, niesie ze sobą stwierdzenie w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, że planowana inwestycja narusza dobra materialne właścicieli nieruchomości sąsiadujących z działką, na której ma być ona zrealizowana. Innymi słowy artykuł ma umożliwić ustalenie, czy możliwa jest odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia z uwagi na niekorzystne następstwa, jakie inwestycja może wyrządzić w mieniu osób trzecich. Dokonanie powyższych ustaleń wymaga odniesienie się, w pierwszej kolejności, do przepisów prawa unijnego oraz krajowego, a następnie do dokonania analizy orzeczeń sądów administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

## **2. Ochrona dóbr materialnych w ramach oceny oddziaływania na środowisko w prawie unijnym oraz krajowym**

Konieczność ochrony dóbr materialnych w postępowaniu w przedmiocie oddziaływania inwestycji na środowisko jest dostrzegana zarówno na płaszczyźnie prawa unijnego, jak i prawa krajowego. W przypadku porządku prawnego Unii Europejskiej w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na dyrektywę 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (dalej jako: dyrektywa 85/337/EWG)<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 3 powyższej dyrektywy, w brzmieniu nadanym jej przez art. 1 pkt 5 dyrektywy 97/11/WE z 3.3.1997 r. zmieniającej dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny

---

<sup>3</sup> Dalej jako: TS UE.

<sup>4</sup> Dz.Urz.WE 1985 Nr L 175/40.

wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko<sup>5</sup>, ocena skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko musiała opisywać i oceniać we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku bezpośrednio i pośrednio skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów: istot ludzkich, fauny i flory, gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu, dóbr materialnych i dziedzictwa kultury oraz oddziaływania pomiędzy wymienionymi powyżej elementami. Równocześnie, w art. 5 ust. 3 dyrektywy 85/337 sprecyzowano, że obowiązkiem wykonawcy – podmiotu ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko – spoczywa obowiązek dostarczenia informacji dotyczących opis środków przewidzianych w celu uniknięcia, zmniejszenia i jeżeli to możliwe, naprawienie poważnych niekorzystnych skutków związanych z inwestycją oraz zarys zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych przez wykonawcę, łącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru, uwzględniającego skutki środowiskowe. Chociaż dyrektywa 85/337/EWG została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dalej jako: dyrektywa 2011/92/UE)<sup>6</sup>, to jednak art. 3 obecnie obowiązującej dyrektywy odpowiada swoją treścią art. 3 dyrektywy 85/337/EWG, co powoduje, że również obecnie ocena oddziaływania inwestycji na środowisko musi określać, opisywać i ocenić we właściwy sposób bezpośrednio i pośrednio skutki przedsięwzięcia dla dóbr materialnych. Podobnie art. 5 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE nakłada na wykonawcę obowiązki, o których mowa w analogicznym przepisie dyrektywa 85/337/EWG.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, że celem dyrektyw regulujących postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania niektórych przedsięwzięć jest określenie i skoordynowanie w niezbędnym zakresie procedur wydawania zezwoleń na realizację przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko. Rezultatem przeprowadzonej oceny ma być bowiem podjęcie takiej decyzji, która stosownie do wymogów wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju – zostaną w niezbędnym zakresie uwzględnione również cele ekologiczne<sup>7</sup>. Jak wskazuje preambuła do dyrektywy 85/337/EWG, naj-

---

<sup>5</sup> Dz.Urz.WE 1997 Nr L 73/5.

<sup>6</sup> Dz.Urz.UE 2012 Nr L 26/1.

<sup>7</sup> B. Iwańska, *Ocena oddziaływania na środowisko w świetle orzecznictwa ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, Nr 10, s. 28.

lepszą polityką w zakresie ochrony środowiska polega na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i uciążliwości. W podobnym tonie wypowiada się preambuła dyrektywy 2011/92/UE, w której odnaleźć można stwierdzenie dotyczące konieczności ochrony zarówno zdrowia, jak i pomyślności (ang. *well-being*) osób przed władczą ingerencją organów wydających decyzję w przedmiocie przedsięwzięć wywierających wpływ na środowisko. Stąd, w ocenie doktryny, przy dokonaniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy uwzględnić zarówno elementy zdrowotne, takie jak przekroczenie standardów imisyjnych, elementy związane z samopoczuciem ludności (zapachy, architektura przestrzenna) oraz aspekty socjo-ekonomiczne (zatrudnienie, wzrost gospodarczy, poprawa warunków życia)<sup>8</sup>. Innymi słowy ocena oddziaływania inwestycji na środowisko nie może ograniczać się jedynie do prostej oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko, lecz musi również uwzględniać uwarunkowania społeczne, związane z szeroko pojmowanym wpływem przedsięwzięcia na sferę warunków życia osób, na które może ono oddziaływać. Naturalnie powoduje to pytanie, co do zakresu konieczności uwzględnienia ochrony dóbr materialnych. Z jednej strony możliwe jest bowiem przyjęcie, że ochrona omawianych dóbr musi być ograniczona do ustalenia, czy realizacja przedsięwzięcia nie spowoduje powstanie znacznych uciążliwości związanych z możliwością swobodnego korzystania z dóbr materialnych. Te kryteria mogą obejmować zagadnienia wszelkich negatywnych następstw środowiskowych, takich jak narażenia na ponadnormatywny hałas, czy też konieczność znoszenia substancji zapachowych w powietrzu. Z drugiej zaś strony konieczność ochrony dóbr materialnych może być utożsamiana z ochroną przed rzeczywistą stratą majątkową osób trzecich, w postaci spadku wartości ich dóbr. Wykładnia przepisów dyrektyw zdaje się jednakże wskazywać, że przedmiot ochrony, jakim są dobra materialne, należy łączyć z niekorzystnymi następstwami w postaci utrudnień, czy też niemożności korzystania z dóbr materialnych. Ustanowiony w preambule cel ochrony, jakim jest zabezpieczenie przed zbyt daleko idącą ingerencją przedsięwzięcia w sferę praw osób trzecich, w tym i możliwości swobodnego i nieograniczonego korzystania z przysługującego im mienia, wskazuje na objęcie zakresem ochrony jedynie sfery swobodnego korzystania z dóbr materialnych. Poza zakresem ochrony pozostaje tym samym sfera majątkowa, gdyż ta, z uwagi na swój ekonomiczny charakter, nie dotyka podstawowego przedmiotu ochrony dyrektyw środowiskowych, jakim jest ochrona środowiska naturalnego. Do-

---

<sup>8</sup> M. Behnke, M. Pchałek, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009, s. 99.



konana powyżej wykładnia nie wynika jednakże wprost z przepisów dyrektyw 85/337/EWG oraz 2011/92/UE lecz stanowi wynik wykładni funkcjonalnej opartej na głównym celu powołanych powyżej dyrektyw.

Analiza powołanych powyżej dyrektyw 85/337/EWG oraz 2011/92/UE prowadzi więc do wniosku, że w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko niezbędne jest określenie skutków, jakie realizacja przedsięwzięcia może spowodować dla dóbr materialnych, w zakresie możliwości korzystania z nich przez osoby trzecie – właścicieli nieruchomości znajdujących się w zakresie oddziaływania przedsięwzięcia. Konieczność zapewnienia ich ochrony powinna być przy tym uwzględniona zarówno w projekcie przedsięwzięcia, jak i w przedstawionych przez wykonawcę alternatywnych wariantach jej realizacji. Stąd jednym z kryteriów wyboru wariantu przedsięwzięcia powinno być zapewnienie, aby przedsięwzięcie w jak najmniejszym stopniu naruszało omawiane dobra. Takiej też wykładni dyrektywy 85/337/EWG dokonał polski ustawodawca, przy jej implementacji do krajowego porządku prawnego. W ustawie z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku)<sup>9</sup> wskazano, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki oraz wzajemne oddziaływanie na wymienione powyżej elementy (art. 62 ust. 1 lit. a–c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). Równocześnie do obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać raport oddziaływania na środowisko zaliczono uzasadnienie promowanego przez wnioskodawcę wariantu, ze wskazaniem jego oddziaływania na środowisko, w tym w szczególności na dobra materialne (art. 66 ust. 6 pkt 7 lit. c ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). Pamiętając, że obowiązkiem inwestora jest każdorazowe przedstawienie racjonalnego wariantu alternatywnego planowanego przedsięwzięcia<sup>10</sup>, uznać należy, że poszczególne warianty realizacji przedsięwzięcia muszą uwzględniać również konieczność jak najmniejszego oddziaływania na dobra materialne osób trzecich. Ochrona powyższych dóbr mieści się zatem w zakresie analizy wariantowej przedsięwzięcia dotycząc zagad-

<sup>9</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>10</sup> Por. A. Kosieradzka-Federczyk, *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 54.

nienia lokalizacji przedsięwzięcia. W powyższym świetle rolą organu administracji publicznej jest dokonanie oceny, czy dopuszczenie przedsięwzięcia w formie wnioskowanej przez inwestora nie spowoduje zbyt daleko idącej ingerencji w dobra materialne i czy ewentualny wybór zaproponowanej przez niego wersji alternatywnej nie przyczyni się do lepszej ich ochrony. Mieć bowiem należy na względzie, że to właśnie ocena wariantów przedsięwzięcia ma służyć jego optymalizacji, prowadząc do przeciwdziałania znaczącym oddziaływaniom o wysokim, negatywnym natężeniu, w tym w zakresie ochrony praw osób trzecich<sup>11</sup>.

Podjęte powyżej rozważania prowadzą do wniosku, że zarówno prawo unijne, jak i prawo krajowe nakłada obowiązek uwzględnienia dóbr materialnych w procesie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Dokonanie powyższej oceny służy wyborowi najkorzystniejszego wariantu planowanej inwestycji, a więc udzieleniu decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia, które w jak najmniejszym stopniu ingeruje w mienie osób trzecich. Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku nie dają przy tym jasnej odpowiedzi na pytanie, co do możliwości wydania decyzji o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w sytuacji, gdy koszt realizacji założonego celu, spowoduje zbyt daleko idącą ingerencję w dobra materialne osób trzecich, a więc gdy poświęcone dobro (w tym wypadku dobra materialne osób trzecich) nie będzie pozostawać we właściwej proporcji do osiągniętego efektu<sup>12</sup>. Powoduje to, że omawiane zagadnienie musi być indywidualnie rozstrzygane zarówno przez organy administracji publicznej, jak i sądy administracyjne.

Na marginesie powyższych rozważań warto również wskazać, że zarówno przepisy dyrektywy, jak i ustawy posługują się terminem „dobra materialne”. Pojęcie powyższe nie stanowi pojęcia języka prawnego – brak jest zarówno na płaszczyźnie prawa unijnego, jak i prawa krajowego jego definicji legalnej. W doktrynie wskazuje się, że dobra materialne są wyodrębnione fizykalnie, a więc mają postać rzeczy<sup>13</sup>. Przyjęcie powyższego twierdzenia prowadziłoby do wniosku, że ocena środowiskowa przedsięwzięcia musi uwzględniać jego wpływ na wyodrębnione materialnie rzeczy osób trzecich. Jednakże w istocie przedmiotem ochrony nie są jedynie dobra materialne (rze-

---

<sup>11</sup> M. Behnke, *Analiza wariantowa jako przesłanka wskazania wariantu innego niż proponowany przez inwestora lub odmowy wydania decyzji środowiskowej* [w:] Wybrane problemy prawa ochrony środowiska pod red. B. Rakoczego i M. Pchałka, Warszawa 2010, s. 67.

<sup>12</sup> Por. wyrok TK z 29.1.2002 r., sygn. K 19/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 1.

<sup>13</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 6, Warszawa 2003, s. 113.

czy), lecz mienie osób trzecich, a więc ogół przysługujących im prawa majątkowych, w tym zwłaszcza prawo własności i inne prawa rzeczowe<sup>14</sup>. Za poprawnością powyższej interpretacji przemawia również fakt, że w wersji angielskiej dyrektywy 85/337/EWG oraz 2011/92/UE posłużono się terminem *assets*, oznaczającym majątek. W konsekwencji stwierdzić należy, że w ramach dokonywania oceny oddziaływania inwestycji na środowisko niezbędne jest zapewnienie ochrony mienia osób trzecich, a więc wszystkich przysługujących im praw majątkowych związanych z nieruchomością położoną w sąsiedztwie terenu, na którym ma być zrealizowane przedsięwzięcie.

### **3. Ochrona dóbr materialnych w ramach oceny oddziaływania na środowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych**

Zagadnienie ochrony dóbr materialnych w ramach dokonywanej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest stosunkowo często podejmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przyczyn tego stanu rzeczy należy niewątpliwie dopatrywać się w fakcie, że na etapie skargi do sądu administracyjnego podnoszone są zarzuty dotyczące szczególnej uciążliwości planowanych przedsięwzięć, w tym jej wpływu na dobra materialne osób trzecich. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje jednakże, że brak jest orzeczeń, w których w sposób jednoznaczny wskazywałyby na skutki nadmiernego naruszenia mienia osób trzecich w przypadku wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Bezspornie sądy administracyjne nie mają wątpliwości, że w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia ustala się i ocenia bezpośredni i pośredni wpływ przedsięwzięcia na dobra materialne, co powoduje, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach powinna zawierać wymagania, jakie muszą być spełnione, by zminimalizować skutki negatywnego oddziaływania na powyższe dobra<sup>15</sup>. Stąd też ocena oddziaływania na środowisko musi mieć charakter kompleksowy, pozwalający organowi na zdobycie pełnej wiedzy odnośnie skutków środowiskowych przedmiotowego

---

<sup>14</sup> W.J. Kutner [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, pod red. M. Safijana, Warszawa 2007, s. 1177.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Opolu z 6.11.2008 r., sygn. akt II SA/Op 218/08, dostępny na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

przedsięwzięcia<sup>16</sup>, przy czym rolą organu prowadzącego postępowanie jest dokonanie oceny, czy wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie przyczyni się do ewentualnego zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz dóbr materialnych<sup>17</sup>. Innymi słowy obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest dokonanie wszechstronnej oceny wpływu oddziaływania inwestycji na dobra materialne, co musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w decyzji środowiskowej.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko zajęte w wyroku NSA z 4.1.2011 r.<sup>18</sup>, gdzie odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku rozważania oddziaływania inwestycji na dobra materialne w sytuacji, w której autorzy raportu lakonicznie podchodzą do powyższej kwestii, wskazano, że kwestia utraty wartości ekonomicznej gruntów wykracza poza zakres procedury oddziaływania na środowisko. Co więcej sąd wyjaśnił, że w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie sporządza się operatów szacunkowych, gdyż te wymagają opinii rzeczoznawcy majątkowego w myśl przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami. A więc w ocenie NSA nałożona w ustawie o udostępnieniu informacji o środowisku konieczność uwzględnienia dóbr materialnych nie może być łączona ze spadkiem wartości mienia, gdyż zagadnienie powyższe nie mieści się w zakresie przedmiotowym postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. W tym zakresie ochrona dóbr materialnych może w szczególności polegać na konieczności ich ochrony przed naruszeniami mającymi miejsce w ramach budowy i związanego z tym potencjalnego oddziaływania na zabudowania sąsiadujące z drogami transportowymi oraz zapleczem budowy i placem budowy<sup>19</sup>.

Skoro ochrona dóbr materialnych nie jest wiązana w orzecznictwie sądów administracyjnych ze spadkiem wartości nieruchomości, rozważenia wymaga, jakie są konsekwencje stwierdzenia ewentualnej możliwości ich naruszenia. W tym zakresie pomocne wskazówki można odnaleźć w wyroku WSA w Łodzi z 29.1.2013 r.<sup>20</sup>, gdzie wskazano, że obowiązkiem inwestora

---

<sup>16</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 8.6.2011 r., sygn. akt II SA/Ol 292/11, dostępny na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 3.7.2012 r., sygn. akt II SA/Po 1025/11, dostępny na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>18</sup> Sygn. akt II OSK 2319/10, dostępny na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>19</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 12.9.2012, sygn. akt II SA/Gd 285/12, dostępny na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

<sup>20</sup> Sygn. akt II SA/Łd 901/12, dostępny na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)



jest przedstawienie wariantów planowanej inwestycji i szczegółowe uzasadnienie wariantu proponowanego przez inwestora. Umożliwia to bowiem stwierdzenie zgodności przedsięwzięcia z obowiązującymi przepisami oraz zapewnieniu przeciwdziałania wystąpienia awarii i zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami dla środowiska i warunków życia ludzi w przypadku ich ewentualnego wystąpienia, co ma szczególnie istotne znaczenie, gdy realizacja inwestycji o parametrach wskazanych przez inwestora budzi sprzeciw lokalnej społeczności. A więc wpływ przedsięwzięcia na dobra materialne stanowi element kompleksowej jego oceny na środowisko. Nie można zatem dopuścić twierdzenia, że ewentualny znaczny wpływ przedsięwzięcia na mienie osób trzecich będzie stanowił przeszkodę w wydaniu decyzji środowiskowej. Dopiero w sytuacji, gdy kompleksowa ocena inwestycji wskaże, że koszt jej realizacji obejmujący również wpływ na dobra materialne, przekroczy korzyści, jakie mogą z niej zostać osiągnięte, organ jest uprawniony do wydania decyzji odmownej. Równocześnie wpływ przedsięwzięcia na dobra materialne powinien być uwzględniony w ocenie wariantów inwestycji przedłożonych przez inwestora.

#### **4. Ochrona dóbr materialnych w ramach oceny oddziaływania na środowisko w orzecznictwie TS UE**

Konieczność rozważania zasad ochrony dóbr materialnych w ramach postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko była też przedmiotem orzeczenia TS UE z 14.3.2013 r. w sprawie Jutta Leth przeciwko Republice Austrii, Land Niederösterreich<sup>21</sup>. Stan faktyczny sprawy dotyczył sytuacji, w której organy administracji publicznej zezwoliły na realizację kilku przedsięwzięć związanych z zagospodarowaniem i rozbudową portu lotniczego portu lotniczego Wiedeń-Schwechat, i zrealizowały te przedsięwzięcia, nie dokonawszy uprzedniej oceny ich oddziaływania na środowisko naturalne. W szczególności decyzją z 21.8.2001 r. premier Land Niederösterreich stwierdził wyraźnie brak konieczności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko nie jest konieczna do wykonania prac związanych z zagospodarowaniem portu lotniczego i realizacji określonych etapów jego rozbudowy. Jutta Leth będąca właścicielką nieruchomości położonej w strefie bezpieczeństwa portu lotniczego wniosła pozew do sądu

---

<sup>21</sup> Sygn. C-420/11, niepubl – pytanie prawne zostało opublikowane w Dz.Urz.UE 2011, Nr C 319/17.

krajowego, w którym zażądała zasądzenia na swoją rzecz kwoty 120.000 EUR z tytułu obniżenia wartości jej nieruchomości, w szczególności ze względu na hałas lotniczy, a po drugie, stwierdzenia odpowiedzialności stron władz państwowych i lokalnych za szkody przyszłe, w tym uszczerbek na zdrowiu, ze względu na zbyt późną i niepełną transpozycję dyrektyw dotyczących konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także ze względu na brak oceny oddziaływania na środowisko przy wydawaniu poszczególnych pozwoleń dotyczących zagospodarowania portu lotniczego Wiedeń-Schwechat. Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo ze względu na przedawnienie dochodzonych roszczeń, jednakże sąd II instancji, wyrokiem częściowym potwierdził oddalenie żądania zapłaty kwoty 120.000 EUR, uchylając jednocześnie rozstrzygnięcie oddalające żądanie stwierdzenia odpowiedzialności za szkody przyszłe, przekazując równocześnie sprawę sądowi I instancji do ponownego rozpoznania tego żądania. Oberlandesgericht Wien uznał w tym względzie, że żądanie zapłaty odszkodowania w kwocie 120.000 EUR dotyczy wyłącznie szkody majątkowej, która nie jest objęta celem ochronnym przepisów prawa Unii, w szczególności zaś przepisów właściwych dyrektyw i przepisów prawa krajowego. Rozpatrując wniesioną skargę kasacyjną od powyższego wyroku Oberster Gerichtshof stanął na stanowisko, że rozstrzygnięcie żądań powódki zależy od tego, czy ciążący na właściwych władzach danego państwa członkowskiego, przewidziany zarówno w prawie Unii, jak i w prawie krajowym, obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko może chronić zainteresowane podmioty przed szkodami o charakterze czysto majątkowym, wyrządzonymi przez przedsięwzięcie, które nie zostało poddane takiej ocenie. Stąd sąd ten zwrócił się do TS UE z pytaniami prejudycjalnymi, czy art. 3 dyrektywy 85/337/WE należy interpretować w ten sposób, że pojęcie dóbr materialnych obejmuje jedynie ich substancję, czy też również ich wartość oraz czy ocena oddziaływania na środowisko ma na celu również ochronę jednostki przed wystąpieniem szkody majątkowej wskutek zmniejszenia wartości należącej do niej nieruchomości.

Rzecznik generalny w swojej opinii stanął na stanowisku, że przewidziana w art. 3 dyrektywy 85/337/EWG ocena wpływu na środowisko nie obejmuje badania skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na wartość dóbr materialnych, wyjaśniając równocześnie, że do sama okoliczność, że do niektórych skutków środowiskowych dopuszczono z naruszeniem dyrektywy 85/337, nie powoduje jeszcze powstania obowiązku naprawienia spowodowanych nimi szkód. W odniesieniu do interesującego nas zagadnienia pojęcia dobra materialne, rzecznik wyjaśnił, że pojęcie dóbr materialnych niekoniecznie ogranicza się – jak w prawie niektórych państw członkowskich –

do substancji każdorazowo rozpatrywanego dobra. Jednolite stosowanie prawa Unii wymaga więc, by pojęcia użyte w przepisie, który nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich mającego na celu ustalenie jego sensu i zakresu, były co do zasady interpretowane w sposób autonomiczny i jednolity w całej Unii, przy czym wykładnia ta winna być dokonywana z uwzględnieniem kontekstu przepisu i celu, jakiemu służy dane uregulowanie. W przedmiotowej sprawie, zgodnie z art. 3 dyrektywy 85/337 należało więc dokonać oceny skutków hałasu powodowanego przez ruch lotniczy na korzystanie z budynków przez ludzi. Zdaniem rzecznika, to właśnie używanie stanowi bowiem wzajemne powiązanie czynników: istoty ludzkie i dobra materialne, które należy uwzględnić na podstawie tego przepisu. Rozszerzenie przeprowadzanej oceny na wartość dóbr materialnych nie jest zgodne z celem dyrektywy 85/337, gdyż skutki wywierane przez określone przedsięwzięcia na środowisko dotyczą tylko takich skutków w zakresie dóbr materialnych, które z uwagi na swój charakter mogą być istotne dla środowiska naturalnego. Konsekwentnie choć dyrektywa 85/337 zawiera obowiązek oceny wpływu przedsięwzięcia na środowiska obejmując takie czynniki, jak korzystanie z zasobów naturalnych, produkcję odpadów, zanieczyszczenia i zagrożenia, ryzyko wypadku czy zdolność absorpcji środowiska naturalnego, to jednak ocena powyższa nie obejmuje ekonomicznych następstwa tych skutków. Nawet jeżeli te ostatnie stanowią konsekwencje skutków wywieranych na środowisko, wykraczają one poza cel dyrektywy 85/337, jakim jest zagwarantowanie przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko.

Inne stanowisko zajął natomiast sam TSUE. Odpowiadając na pytanie, czy pojęcie dóbr materialnych obejmuje jedynie ich substancję, czy też również ich wartość Trybunał wskazał w pierwszej konieczności, że niewątpliwie w świetle art. 3 dyrektywy 85/337, w toku dokonywania oceny oddziaływania inwestycji na środowisko należy zbadać bezpośrednio i pośrednio oddziaływanie danego przedsięwzięcia na korzystanie z dóbr materialnych przez człowieka. Stąd, przy ocenie przedsięwzięć takich jak przedsięwzięcie, którego dotyczy postępowanie główne, mogących generować wzmożony hałas lotniczy, należy zbadać skutki tego hałasu dla korzystania przez człowieka z budynków. Brak jest jednak podstaw do rozszerzenia zakresu oceny środowiskowej o ocenę wartości majątkowej dóbr materialnych. Celem dyrektywy 85/337 jest ocena oddziaływania przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko podyktowana realizacją jednego z zadań Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego i jakości życia. Realizacji tego samego celu służą informacje, jakie powinien dostarczyć wykonawca na podstawie art. 5 ust. 1 oraz załącznika IV do tej dyrektywy, a także kryteria pozwalające ocenić, czy

mniej znaczące przedsięwzięcia, posiadające cechy opisane w załączniku III do dyrektywy, wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W konsekwencji w toku oceny należy uwzględnić jedynie te skutki dla dóbr materialnych, które ze względu na swój charakter mogą być także istotne dla środowiska. I tak, w myśl art. 3 wskazanej dyrektywy ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana na podstawie tego artykułu to ocena, która określa, opisuje i ocenia bezpośrednio i pośrednio skutki hałasu dla człowieka korzystającego z nieruchomości, na którą wywiera wpływ przedsięwzięcie takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym. Należy zatem stwierdzić, iż ocena oddziaływania na środowisko przewidziana w art. 3 dyrektywy 85/337 nie obejmuje oceny oddziaływania przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych.

TSUE wyjaśnił równocześnie, że w sytuacji, w której narażenie na hałas będący efektem realizacji przedsięwzięcia określonego w art. 4 dyrektywy 85/337 ma istotne skutki dla człowieka w tym sensie, że wykorzystywany do celów mieszkalnych budynek, na który oddziałuje ów hałas, staje się mniej zdolny do pełnienia swej funkcji i że środowisko człowieka, jakość życia i ewentualnie jego zdrowie doznają uszczerbku, zmniejszenie wartości majątkowej tego budynku może w istocie stanowić bezpośrednią konsekwencję gospodarczą takiego oddziaływania na środowisko, co należy zbadać odrębnie w każdym konkretnym przypadku. Zapobieganie powstaniu szkód majątkowych w zakresie, w jakim szkody te stanowią bezpośrednią konsekwencję gospodarczą oddziaływania wywieranego na środowisko przez dane przedsięwzięcie publiczne lub prywatne, jest objęte celem ochrony, któremu służy dyrektywa 85/337. Takie szkody gospodarcze będące bezpośrednimi konsekwencjami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko należy odróżnić od szkód gospodarczych, których bezpośrednim źródłem nie jest owo oddziaływanie i które nie są wobec tego objęte realizowanym przez tę dyrektywę celem ochrony, w szczególności takich jak określone niedogodności dotyczące konkurencyjności.

Powołany powyżej wyrok TS UE w sposób jasny i precyzyjny określił, że ocena oddziaływania na środowisko przewidziana w art. 3 dyrektywy 85/337 nie obejmuje oceny oddziaływania przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych. Konsekwentnie brak jest podstaw do uznania, aby odmowa wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia mogła być podyktowana znaczącym spadkiem wartości mienia osób trzecich. Nie taki jest bowiem cel dokonania oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Zastanawiające są natomiast wywody dotyczące konieczności uwzględnienia szkód materialnych jako dalszej bezpośredniej konsekwencji gospodarczej oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Niewątpliwie



w przedmiotowej sprawie stanowisko zajęte przez TS UE miało umożliwić uzyskanie odszkodowania przez skarżącą – orzeczenie, że szkody gospodarcze (majątkowe) nie są objęte ochroną w postępowaniu w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, praktycznie wyłaczyłoby możliwość przyznania odszkodowania przez sąd krajowy. Mieć jednakże należy na względzie, że inaczej niż rzecznik generalny, który wskazał, że skutki ekonomiczne, nawet gdy stanowią konsekwencje skutków wywieranych przez przedsięwzięcie na środowisko, nie mogą być brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, TSUE uznał, że niektóre szkody gospodarcze, o ile są bezpośrednimi konsekwencjami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, muszą być uwzględnione w ramach dokonywanej oceny. Powyższe stanowisko zdaje się wskazywać, że szkody gospodarcze muszą być uwzględniane przy dokonywaniu globalnej oceny zasadności wydania decyzji środowiskowej. Oznacza to, że odmowa wydania powyższej decyzji może mieć miejsce jedynie w przypadku gdy koszt realizacji przedsięwzięcia, w tym bezpośredni koszt gospodarczy, będzie nieproporcjonalny do uzyskanego efektu, jakim jest realizacja przedsięwzięcia.

## 5. Zakończenie

Podjęte powyżej rozważania kierują do wniosku, że obowiązkiem organów prowadzących postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest uwzględnienie wpływu planowanej inwestycji na dobra materialne. Ocena powyższa nie oznacza jednakże konieczności ustalenia skutków finansowych (gospodarczych) związanych z realizacją przedsięwzięcia na mienie osób trzecich, lecz sprowadza się do uwzględnienia powyższych dóbr w ramach kompleksowej oceny inwestycji.

Konsekwentnie ewentualny znaczny wpływ przedsięwzięcia na mienie osób trzecich nie może stanowić przesłanki wydania odmownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Dopiero w sytuacji, gdy kompleksowa ocena inwestycji wskaże, że koszt jej realizacji obejmujący również wpływ na dobra materialne, przekroczy korzyści, jakie mogą z niej zostać osiągnięte, organ jest uprawniony do wydania decyzji odmownej. Równocześnie wpływ przedsięwzięcia na dobra materialne powinien być uwzględniony w ocenie wariantów inwestycji przedłożonych przez inwestora, gdyż obowiązkiem organów jest wydanie decyzji środowiskowej, która w jak najmniejszym stopniu będzie naruszać dobra materialne osób trzecich.

## **The protection of material assets in the proceedings of the issue of the decision on environmental conditions of approval of an undertaking**

Under the **Council Directive 85/337/EEC of 27.6.1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment and the Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13.12.2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment**, the environmental impact assessment must identify, describe and assess in an appropriate manner, in the light of each individual case the direct and indirect effects of a project on the material assets. The same requirement can be found in the Polish act on access to information on the environment and its protection, the community's participation in protection of the environment and on environmental impact assessments. Therefore the aim of the article was to present as to which scope the material assets must be taken into account during the environmental impact assessment.

The study shows that the administrative bodies are obliged to take into account the material assets during the environmental impact assessment. However this consideration does not include the assessment of the effects which the project under examination has on the value of material assets. The impact of the project on the material assets must be taken into consideration during its global evaluation and in particular can have a decisive influence on the variant of the project which is to be completed.