

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk, ul.  
Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT [biuro@ekokonsult.pl](mailto:biuro@ekokonsult.pl)



*Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.*

---

Michał Behnke

**Ochrona interesów osób trzecich jako przedmiot oceny oddziaływania na środowisko**

Jednym z istotnych aspektów procesu projektowania i realizacji inwestycji, wpływającym na czas trwania cyklu inwestycyjnego, protesty społeczne i zakres przyjętych zabezpieczeń, jest ochrona interesów osób trzecich. Ochrona tych interesów, w myśl rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz.U. Nr 93, poz.589), ma być również przedmiotem zainteresowania i analizy dokonywanej przez biegłego sporządzającego ocenę oddziaływania inwestycji na środowisko.

Stosownie do treści §3 ustęp 2 pkt 9 oraz §5 pkt 5 wyżej cytowanego rozporządzenia ochrona interesów osób trzecich stanowi obligatoryjny element oceny oddziaływania na środowisko sporządzanej na etapie uzgadniania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jak też na etapie uzgodnienia projektu budowlanego. Zagadnienie to powinno być także elementem oceny oddziaływania na środowisko robót polegających na regulacji wód, budowie wałów przeciwpowodziowych oraz robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych i innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne na terenach, o których mowa w art.20 ustęp 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (gł. obszary przyrodniczo cenne)<sup>1</sup>. Wymóg taki nie jest natomiast wprost sformułowany w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko sporządzanej dla autostrady, choć ochrona interesów osób trzecich stanowi element decyzji o lokalizacji autostrady<sup>2</sup>.

Na tle powyższych regulacji powstają pytania:

- jakie podejście winien przyjąć biegły dla identyfikacji interesów osób trzecich?
- jakie interesy winny być przez niego brane pod uwagę?

---

<sup>1</sup> §5 w zw. z §2 rozporządzenia MOŚZNiL z dnia 14 lipca 1998r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko inwestycji nie zaliczonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska, obiektów oraz robót zmieniających stosunki wodne ( Dz.U. Nr 93, poz.590).

<sup>2</sup> Rozporządzenie MOŚZNiL z dnia 5 czerwca 1995r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną (Dz.U. Nr 64, poz.332).

- jakiego kręgu osób zagadnienie to dotyczy?

Innymi słowy - czy ocena oddziaływania inwestycji na środowisko winna dotyczyć w wyżej wymienionej części interesów wszystkich osób, jakie pozostają w związku przyczynowo-skutkowym z oddziaływaniem inwestycji na środowisko?

## Podejście

### MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Identyfikacji zasad ochrony interesów osób trzecich, w szczególności na etapie lokalizacyjnym, służyć powinny w pierwszej kolejności **ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** gminy, tworzące społeczno-gospodarcze ramy dla wykonywania prawa własności. W odniesieniu do wymogów ochrony środowiska oznacza to przede wszystkim, że plan zagospodarowania może być źródłem bezpośrednich zakazów lub ograniczeń w korzystaniu ze środowiska, jak i nakazów co do sposobu korzystania z poszczególnych jego elementów, podyktowanych ustalonym w planie lub faktycznym sposobem użytkowania terenów znajdujących się w otoczeniu przyszłej inwestycji (np. nakaz budowy ekranów akustycznych, korzystania z wód za pomocą istniejących sieci czy też zakaz lokalizowania inwestycji określonego rodzaju). Wyłącznie w aspekcie ustaleń wyżej wymienionego planu rozpatrywany winien być także zakaz budowy lub rozbudowy, w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi, zakładów produkcyjnych albo usługowych stwarzających zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, zawarty w art.73 ustępow 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>3</sup>. Stanowisko takie zajął m.in. Sąd Najwyższy stwierdzając w wyroku z dnia 3 stycznia 1999r. sygn. III RN 107/98<sup>4</sup>, zapadłym na tle protestów mieszkańców osiedla Drabinianka w Rzeszowie przeciwko projektowanej kopalni gazu ziemnego, iż „stosownie do postanowienia art.73 ust.3 w związku z art.5 i 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, oceny tego, czy określona inwestycja „stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego” (art.73 ust.1 pkt 2 ustawy o ochronie środowiska), dokonuje się właśnie w prawem przepisanej procedurze opracowywania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego”.

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tj. Dz.U. z 1994r. Nr 49, poz.196 z późn. zm.).

<sup>4</sup> OSNAPiUS 1999/22 poz.707.

Biegły powinien zatem dążyć do ustalenia relacji pomiędzy treścią ustaleń planu dotyczących ochrony i korzystania ze środowiska a ich celem, z punktu widzenia ochrony interesów osób trzecich. Pamiętać jednak trzeba, że wymóg rozporządzenia, iż ocena ma określać „oddziaływanie inwestycji przy zastosowaniu środków minimalizujących negatywny wpływ na zdrowie ludzi i poszczególne elementy środowiska oraz planowane i istniejące zagospodarowanie terenu w obszarze potencjalnego jej oddziaływania” występuje obok i nie musi być tożsamy z obowiązkiem uwzględnienia „ochrony interesów osób trzecich”.

Zgodnie z art.6 ustęp 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska przy przeznaczaniu w planie zagospodarowania terenów na poszczególne cele oraz określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem, w strukturze wykorzystania terenów ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywracanie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Temu samemu celowi: **racjonalności zagospodarowania** działki, niesprzecznego z jej funkcją i innymi ustaleniami planu, wydaje się służyć m.in. obowiązek biegłego identyfikacji i oceny wariantów technologicznych inwestycji. W tym - „wariantu zerowego”, który to wymóg dotyczy oceny inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Niewątpliwym korelatem tej racjonalności, jak i postulatu optymalnej zabudowy, jest racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami przyrodniczymi (art.2 ustawy o ochronie środowiska). Dyrektywy te, choć dosłownie nie ujęte w rozporządzeniach w sprawie ocen, determinować powinny spojrzenie również na zachowanie wyżej wymienionych „prawidłowych warunków życia”.

W zawartej w art.3 pkt 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska definicji „uciążliwości dla środowiska” pojawia się zwrot „zjawiska fizyczne lub stany utrudniające życie albo dokuczliwe dla otaczającego środowiska”. Jak łatwo się przekonać takie ujęcie uciążliwości jest znacząco szersze od «przekroczenia dopuszczalnych norm» i zasadniczo może być zrównane z pojęciem «emisyjności». Uwagi przy tym wymaga, że pojęcie uciążliwości pozostawiono w przepisach i ma ono zastosowanie mimo ustanowienia odrębnej klasyfikacji inwestycji ze względu na oddziaływanie na środowisko oraz określenia procedur środowiskowych z tym związanych. Zauważyć też trzeba, że za pomocą tej definicji dokonuje się interpretacji uciążliwości jako zapisu planistycznego („usługi nieuciążliwe”). W konsekwencji nasuwającym się samorzutnie pytaniem jest: czy osoby powołujące się jedynie na taki subiektywny i niewymierny zapis winny być obejmowane analizą interesów osób trzecich? Podobnie, czy prawo domagania się takiej ochrony służy osobom powołującym się na dobro przyszłych pokoleń, skoro w pojęciu ochrony

środowiska, będącej obowiązkiem administracji publicznej, mieści się również zdefiniowany ustawowo „zrównoważony rozwój”, który do takich dóbr się odwołuje? Niezależnie od rodzaju interesu posiadanego przez te osoby należy się opowiedzieć za tym, że ocenie biegłego powinny podlegać jedynie te interesy, które dadzą się definiować w sposób obiektywny, przy zastosowaniu kryteriów tożsamy dla każdej osoby lub grupy. Na gruncie prawa budowlanego pogląd ten ma swoje potwierdzenie w wyroku NSA z 21 października 1991r., sygn. IV SA 853/91, w którym to wyroku Sąd wskazał, iż ochrona interesów osób trzecich obejmuje „*nie wszystkie, a w każdym razie nie subiektywnie pojęte przez te osoby interesy, lecz **interesy przedmiotowo i normatywnie zobiektywizowane i skonkretyzowane***”.

## RODZAJ INWESTYCJI

Wydaje się być oczywistym, że źródłem informacji co do możliwych kolizji inwestycji z interesami osób trzecich jest sam jej rodzaj, zarówno przez sam fakt ujęcia i umiejscowienia w klasyfikacji ministerialnej, jak i z uwagi na składający się na istotę inwestycji danego rodzaju możliwy cykl technologiczny. W tym też sensie z samego rodzaju inwestycji wypływać będą wnioski co do tego, jakie elementy środowiska będą angażowane w cyklu inwestycyjnym i po wdrożeniu inwestycji oraz jakie uciążliwości mogą się z tym wiązać. W praktyce sądowej dał temu wyraz NSA stwierdzając w wyroku z dnia 25 października 1995r. sygn. SA/Gd 1094/95<sup>5</sup>, że „*określenie rodzaju inwestycji przesądza o określeniu warunków obsługi infrastruktury technicznej, o wymaganiach w zakresie ochrony interesów osób trzecich, a także o rozgraniczeniu terenu objętego inwestycją (art.42 ust.1 pkt 4, 5 i 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym)*”.

## DECYZJA ADMINISTRACYJNA, Z KTÓRĄ POWIĄZANA JEST OOS

Niewątpliwie interesującego nas wymagania, stawianego ocenie oddziaływania na środowisko, nie można rozpatrywać w oderwaniu od **etapu inwestycji i rozstrzygnięcia administracyjnego, któremu dana ocena ma służyć**. Zasady ochrony interesów osób trzecich, w tym - związane z ciążącym na inwestorze obowiązkiem spełniania wymogów ochrony środowiska, powinny być, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób wyraźny określone:

- w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - art.42 ustęp 1 pkt 5 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,

---

<sup>5</sup> ONSA 1996/4 poz.163.

- w decyzji o lokalizacji autostrady - art.22 ustęp 1 pkt 5 ustawy o autostradach płatnych.

Zalecenia oceny oddziaływania na środowisko winny być ponadto odzwierciedlane:

- przy określaniu warunków prowadzenia robót mogących zmienić stosunki wodne - art.20 ustęp 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska,
- w decyzji-uzgodnieniu projektu budowlanego - art.68 ust.5 ustawy o ochronie ...,
- przy zatwierdzaniu projektu budowlanego przy udzielaniu pozwolenia na budowę.

Uwagi wymagają w tym miejscu dwa zagadnienia. Po pierwsze - ani zalecenia oceny ani postanowienia wyżej wymienionej decyzji, nie mogą zawierać nakazów kierowanych do osób trzecich czy też upoważnień dla inwestora do podjęcia działań naruszających interes tych osób (np. wykonania urządzeń ochronnych na gruntach należących do osób trzecich). Mogą natomiast zawierać informacje dla inwestora o działaniach niezbędnych dla ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, wskazując na potrzebę podjęcia negocjacji, głównie na etapie projektowym<sup>6</sup>. Wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie można także uzależniać od zgody osób trzecich, w tym właściciela lub użytkownika nieruchomości, której decyzja ta ma dotyczyć.

Po wtóre – decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinna wytyczać podstawowe kierunki ukształtowania projektowanej inwestycji budowlanej w sposób wiążący projektanta obiektu budowlanego, jak również organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę lub zatwierdzającą projekt budowlany<sup>7</sup>. Oznacza to, że również ocena oddziaływania na środowisko dla tego etapu nie może przenosić ustaleń co do zakresu ochrony interesów osób trzecich na kolejne etapy inwestycji, z tą argumentacją, iż zabezpieczenie wyżej wymienionych interesów zostanie dokonane w projekcie budowlanym, przez przyjęcie konkretnych urządzeń służących ochronie środowiska o określonej skuteczności. Powinna natomiast, nawet w ogólny sposób, wyznaczać wytyczne projektowe w zakresie środków służących minimalizacji ujemnego oddziaływania inwestycji na środowisko i ludzi. Powyższe uwagi zachowują swoją aktualność w odniesieniu do decyzji o lokalizacji autostrady.

---

<sup>6</sup> podobnie - wyrok NSA z dnia 25.11.1996 r. sygn. SA/Bk 1002/96, ONSA 1997/4 poz. 168.

<sup>7</sup> zob.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 03.09.1997 r. sygn. III RN 35/97, OSNAPiUS 1998/4 poz.107.

## Interesy osób trzecich

Poza przykładowym wyliczeniem zakresu ochrony interesów osób trzecich w procesie budowlanym, w tym - w postępowaniu poprzedzającym uzyskanie pozwolenia na budowę, jakie ma miejsce w art.5 ustęp 2 prawa budowlanego, brak jest w przepisach prawa definicji «interesów osób trzecich». Przywoływany powyżej przepis przez zagwarantowanie tej ochrony rozumie w szczególności: zapewnienie dostępu do drogi publicznej, ochronę przed pozbawieniem: możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej oraz ze środków łączności, dopływu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, a także ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne, promieniowanie oraz ochronę przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby. Powyższy katalog jest podstawą interpretacji zakresu ochrony interesów osób trzecich dokonywanej przez większość organów administracji i sądów. Doświadczenia wcześniejsze, na gruncie stosowania prawa budowlanego z 1974r. wskazują, że ochronę interesów osób trzecich uważano za zapewnioną, jeżeli wznoszony obiekt odpowiadał warunkom techniczno-budowlanym i nie powodował pogorszenia warunków sanitarnych oraz uciążliwości dla otoczenia<sup>8</sup>.

Z tego co zostało wyżej powiedziane wywieść można, iż dokonywana przy sporządzaniu oceny analiza ochrony interesów osób trzecich koncentrować się powinna na ewentualnym uszczerbku, jakiego osoby te, ich mienie lub prawa mogą doznać przez zmianę sposobu korzystania ze środowiska wynikłą lub pozostającą w związku z inwestycją, a także na racjonalności koncepcji inwestycji z punktu widzenia ogólnych zasad ochrony środowiska oraz efektywności zabezpieczeń przyjętych przez inwestora. Wiemy już również, że ochrona ta nie obejmuje interesów subiektywnych, odnoszących się do indywidualnych cech osób, lecz **interesy skonkretyzowane i zobiektywizowane**, gdzie dobro podlegające ochronie i żądanie ochrony dają się weryfikować tak z punktu widzenia statystycznego obywatela jak i przepisów prawa. Aktualnym pozostaje jednak pytanie: czy i jaki interes każdej osoby, umiejscowiony w granicach oddziaływania inwestycji i powodowanych przez nią uciążliwości, powinien być objęty oceną oddziaływania i szczególną ochroną.

---

<sup>8</sup> zob.: wyrok SN z dnia 26.04.1996 r. sygn. III ARN 87/95, (OSNAPiUS 1996/21, poz.316).

Fundamentalnym przepisem prawnym dla rozwiązania powyższego problemu jest art.3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup>. Zgodnie z treścią tego przepisu w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do: **1)** zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, **2)** ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Jak można wnioskować z powyższego: ustawa ogranicza przedmiot ochrony wyłącznie do „własnego interesu prawnego”. Znajduje to swoje potwierdzenie w art.24 tej ustawy, przyznającym prawo dochodzenia ochrony sądowej praw naruszonych przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (prawo do zarzutu) jedynie osobom posiadającym interes prawny. Interesy faktyczne wedle powyższej regulacji mogą ale nie muszą być uwzględniane przez organy gminy, jako organy odpowiedzialne za kształtowanie ładu przestrzennego. Za ograniczeniem takim, przy rozpatrywaniu skargi na decyzję o lokalizacji fragmentu autostrady A-2, opowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując w wyroku z dnia 7 kwietnia 1997r. sygn. IV SA 2229/96<sup>10</sup>, że „użyty w art.22 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 27 października 1994r. o autostradach płatnych (Dz.U. 1994r. Nr 127 poz.627) **zwrot o zamieszczeniu w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady „wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich” oznacza uwzględnienie interesu prawnego takiej osoby, zgodnego z treścią normy materialnoprawnej, z której wywodzi ona swój interes, a nie ochronę interesu faktycznego**”. Co za tym idzie - ponieważ od istnienia interesu prawnego lub obowiązku zależny jest status strony postępowania administracyjnego (art.28 kpa) - ocena oddziaływania na środowisko sporządzana na etapie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu winna być dokumentem pomocniczym przy określaniu stron postępowania administracyjnego, na etapie projektu budowlanego - określać skuteczność zastosowanych w projekcie zabezpieczeń w celu ochrony interesów osób, uznanych za strony w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Skutkiem powyższego także - **ochrona interesów osób trzecich, o jakiej mowa w rozporządzeniach w sprawie ocen, nie obejmuje osób znajdujących się w zasięgu oddziaływania inwestycji, których interesy mają charakter wyłącznie interesów faktycznych, opartych o określone oczekiwania i potrzeby.**

---

<sup>9</sup> ustawa z dnia 07.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz.139 z późn. zm.)

<sup>10</sup> ONSA 1998/1 poz.22.



Zagadnienie interesu prawnego i stron postępowania administracyjnego należy do bardziej skomplikowanych zagadnień prawnych i z całą pewnością ocena co do takiego bądź innego charakteru tego interesu powinna być oceną indywidualną. Próbując jednak dokonać pewnych uogólnień dla potrzeb pracy biegłego wskazać można, za orzecznictwem sądowym, że **o interesie prawnym możemy mówić gdy:**

**1) osoba żądająca ochrony może wskazać podstawę prawną roszczenia;**

*„Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji” (wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984r., sygn. I SA 1748/83).*

**2) inwestycja może ingerować lub ingeruje bezpośrednio w sferę prawną osoby żądającej ochrony;**

*„Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Brak bezpośredniości wpływu sprawy na sferę prawną osoby nie pozwala na uznanie za stronę” (wyrok NSA z 30 maja 1984r. sygn. II SA 789/84).*

**Nie będą więc miały zasadniczo interesu prawnego te osoby, które doznają skutków inwestycji w sposób pośredni, kiedy to środowisko występuje w roli nośnika zanieczyszczeń lub uciążliwości, przenosząc je z terenów innych nieruchomości niż teren inwestycji.** W przeciwnym razie pozbawionym racji bytu byłby m.in. przepis art.71 ustęp 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, wiążący co do zasady granicę nienormatywnych oddziaływań inwestycji z granicą terenu, do którego inwestor posiada tytuł prawny.

Przedmiotowo, spośród pretensji zgłaszanych przez osoby trzecie, pozostaje do wyjaśnienia jeszcze jedna kwestia - relacja ochrony interesów osób trzecich do ochrony prawa własności, do prawa do spokojnego wykonywania własności, czy też, ogólnie, innych żądań zgłaszanych z powołaniem na przepisy prawa cywilnego. Roszczenia te, w szczególności - przewidziane w art.222 i art.435 kc, przysługują co do zasady dopiero w momencie dokonania naruszeń, a więc

nie przed wdrożeniem inwestycji lub uzyskaniem pozwolenia na budowę lub użytkowanie obiektu budowlanego. Obowiązujące przepisy prawne formułują jednakże zasady odpowiedzialności cywilnej inwestora o charakterze prewencyjnym, w tym w szczególności - roszczenia właścicieli nieruchomości sąsiednich o zaniechanie przygotowań do tzw. niedozwolonych immisji (oddziaływania na nieruchomości sąsiednie) - art.222 kc w zw. z art.144 kc oraz roszczenia o zapobieżenie powstaniu szkody - art.439 kc.

W myśl art.144 kc właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Na gruncie prawa budowlanego Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż „*wyliczenie przypadków naruszających interesy osób trzecich w art.5 [prawa budowlanego – przyp. aut.] nie jest wyczerpujące. Pojęcie uzasadnionego interesu jest bowiem szersze i może obejmować także sytuacje - nie wymienione w prawie budowlanym i mieszczące się np. w art.144 kc*”<sup>11</sup>.

Dla oceny interesów osób trzecich z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska kardynalne znaczenie ma relacja wyżej cytowanego przepisu do art.81 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Stosownie do treści tego przepisu „właściciel lub posiadacz nieruchomości, z której korzystanie jest połączone z uciążliwościami powodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, może wystąpić do sądu z roszczeniem o zaniechanie takiego naruszenia przeciwko jednostce organizacyjnej lub osobie fizycznej dopuszczającej się naruszenia”. W obu przypadkach, wedle oceny sądów, roszczenia obejmują również ochronę przed czynnościami stanowiącymi przygotowanie do naruszeń. Na tym jednak zgoda się kończy. Spośród możliwych rozwiązań przeważa pogląd, iż art.81 wyłącza stosowanie art.144 i, że określone przepisami ustaw środowiskowych normy oddziaływania na środowisko zastępują relatywne dość pojęcie „przeciętnej miary”. Oponenti /Radecki/ podnoszą jednak, iż przepisy o ochronie środowiska to nie tylko normy oddziaływania, lecz również obowiązki o charakterze ogólnym, m.in. stosowania w działalności inwestycyjnej procesów technologicznych najmniej uciążliwych dla środowiska, i z tego też punktu widzenia oba wyżej wymienione przepisy wzajemnie się nie wykluczają, a przeciwnie - uzupełniają, bowiem art.144 kc obejmuje pojęciem „przeciętnej miary” sytuacje, w których nie musi dochodzić do przekroczenia standardów jakości środowiska.

---

<sup>11</sup> wyrok NSA z dnia 29.11.1985 r. sygn. II SA 1575/85.

Próbując sformułować praktyczne wskazówki co do relacji między ochroną interesów osób trzecich, własnością nieruchomości i ochroną środowiska, wskazać można że:

1) prawo do środowiska o określonej jakości nie jest zasadniczo prawem roszczeniowym, na podstawie którego można żądać określonych zachowań administracji lub inwestora. Jakość ta mieści się jednak niewątpliwie w zakresie faktycznego interesu posiadaczy nieruchomości.

**2) Ingerowanie inwestycji w tę jakość środowiska powinno być oceniane przy użyciu wyżej wymienionego kryterium bezpośrednio naruszenia oraz w relacji do przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

W tym też sensie, zważywszy na zakres normowania art.81 ustawy o ochronie środowiska, **przepisy o ochronie własności nie mogą być podstawą żądania ochrony środowiska, jeżeli prowadzona działalność odpowiada wymogom prawnym tej ochrony.**

3) Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich winna wykraczać poza ocenę czy na nieruchomościach tych osób zostaną spełnione normy oddziaływania na środowisko.

Wart przytoczenia jest w tym miejscu, wydaje się, że nazbyt krańcowy pogląd Ł.Krzyckiego, wyrażony w materiałach instruktażowych GIOŚ<sup>12</sup>, iż „*Specyfiką postępowania administracyjnego z zakresu ochrony środowiska jest jego prowadzenie wyłącznie w interesie publicznym, nie zaś w celu zabezpieczenia interesu określonego podmiotu narażonego na szkodliwe oddziaływanie. Zabezpieczeniu interesu jednostki w tych sprawach służą środki o charakterze cywilnoprawnym. Stronami postępowań administracyjnych z zakresu ochrony środowiska są jedynie podmioty, na które w ich wyniku mają być nałożone obowiązki lub, które w ich wyniku mają uzyskać określone uprawnienia*”.

## **Krąg osób trzecich**

Konkludując: w ujęciu podmiotowym powiedzieć można, że oczywistym jest, iż krąg osób trzecich w rozumieniu przepisów regulujących cykl inwestycyjny i przepisów o OOS nie może być nieograniczony. Co więcej - z całą pewnością ochrona ta nie dotyczy wszystkich osób posiadających prawa do terenów lub znajdujących się na terenach objętych oddziaływaniem inwestycji na środowisko. Pogląd ten ma już swoje potwierdzenie w praktyce administracyjnej i sądowej. Stan ten ilustruje w sposób wyraźny m.in. wyrok NSA z dnia 1 lipca 1993r. sygn.

---

<sup>12</sup> Ł.Krzycki: komentarz do wyroku NSA z 26 listopada 1991r. IV SA 976/91, w: Komentarze do orzecznictwa sądowego w sprawach z zakresu ochrony środowiska, GIOŚ Warszawa 1995r.

SA/Gd 262/93, w uzasadnieniu którego czytamy: „*Krąg osób trzecich (...) nie może być nieograniczony. Muszą zatem obowiązywać kryteria odróżniające osoby, którym należy przypisać przymiot strony, od osób, które takiego przymiotu nie mają, choć mogą wykazywać różnymi okolicznościami faktycznymi swój interes w rozstrzygnięciu organu budowlanego*”.

Podstawowym wyróżnikiem dla klasyfikacji danej osoby do kategorii „osób trzecich”, którym służy szczególna ochrona w procesie inwestycyjnym, jest interes prawny.

*„Z intereselem prawnym w sprawach z zakresu ochrony środowiska mamy do czynienia wówczas, gdy interes faktyczny broniony jest expressis verbis wyrażonym w przepisie szczególnym roszczeniem do organów administracji o wszczęcie postępowania administracyjnego lub roszczeniem o dopuszczenie jako strony do toczącego się postępowania. (...) Przyjęcie odmiennego stanowiska, opartego np. na kryterium czy dany podmiot znajduje się w faktycznym kręgu oddziaływania danej uciążliwości, prowadziłoby w konsekwencji do braku racjonalnego określenia kręgu podmiotów będących stroną tego typu postępowań administracyjnych”<sup>13</sup>.*

„Osobami trzecimi” będą więc:

1. właściciel nieruchomości, której dotyczy wnioski o wydanie warunków zabudowy,
2. osoby posiadające tytuł prawny do nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji.  
Zob.: wyrok NSA z 8 września 1989r. II SA 437/89 „*Właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której ma być prowadzona działalność gospodarcza zagrażająca jego dobru osobistemu lub majątkowemu ma interes prawny w rozumieniu art.28 kpa w kwestionowaniu prawidłowości wydania zezwolenia*”.
3. jako wyjątek od zasady bezpośredniości: osoby, którym z mocy innych rozstrzygnięć administracyjnych służy prawo do korzystania z określonych elementów środowiska i, których prawo może zostać zagrożone lub naruszone działaniem inwestora; dotyczy to np. administratora strefy ochronnej powierzchniowego ujęcia wody, przy budowie budowli hydrotechnicznych - posiadającego pozwolenie wodnoprawne na szczególne korzystanie z wód do celów rybackich.

---

<sup>13</sup> Ł.Krzycki, op.cit.

Podmiotami działającymi w charakterze strony postępowania i posiadającymi interes prawny lecz pozbawionymi statusu osób trzecich będą m.in. organizacje społeczne czy wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

## **ZMIANY LEGISLACYJNE**

Projektowana ustawa o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko i dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, wprowadzając szeroki dostęp społeczny do informacji o środowisku i postępowaniach dotyczących przedsięwzięć mogących mieć znaczący wpływ na środowisko, rozszerzy znacznie krąg podmiotów uczestniczących w postępowaniu administracyjnym. Uczyni to zwłaszcza w odniesieniu do osób, które stale lub nawet czasowo przebywają w strefie oddziaływania projektowanych przedsięwzięć. Przy utrzymaniu obowiązku analizy ochrony interesów osób trzecich sytuacja nie ulegnie jednak zasadniczej zmianie w stosunku do dnia dzisiejszego. Zmianie ulegnie natomiast inna rzecz: przedstawiane organom administracji przez społeczność lokalną interesy faktyczne i oczekiwania w zakresie jakości i ochrony środowiska będą odgrywać pierwszoplanową rolę przy sposobie rozumienia „interesu publicznego” w ochronie środowiska, a zarazem mogą wyznaczać granice, w których administracja uzna za zasadne uwzględnianie indywidualnego interesu inwestora.

## **ZAKOŃCZENIE**

Problematyka ochrony interesów osób trzecich z punktu widzenia przepisów o ochronie środowiska wykazuje pewną specyfikę w porównaniu z ochroną taką rozpatrywaną na gruncie przepisów techniczno-budowlanych czy planistycznych. Dotyka także częściowo innych osób, kierując się nie tyle stricte prawem własności, co prawem do korzystania ze środowiska i do domagania się jego ochrony. Wymóg uwzględniania interesów osób trzecich w ocenie oddziaływania na środowisko, choć trudno stosowalny, na co wskazuje przywołana ilość wyroków sądowych, to jednak konieczny element racjonalnego kształtowania środowiska i demokratyzacji tej sfery życia.

**Mgr Michał Behnke**

Kancelaria Prawnicza CIC s.c.

Gdańsk