



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska)

Author: Ryszard Mikosz

Citation style: Mikosz Ryszard. (2019). Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska). "Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" (Nr 1 (2019), s. 85-103), doi 10.31261/PPGOS.2019.01.07



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Ryszard Mikosz

 <http://orcid.org/0000-0002-6588-1000>

Uniwersytet Śląski

Katowice

DOI: <https://doi.org/10.31261/PPGOS.2019.01.07>

Korzystanie ze środowiska (kilka uwag na tle art. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska)

1. Truizmem jest stwierdzenie, że korzystanie z zasobów środowiska stanowi warunek *sine qua non* ludzkiej egzystencji. Współcześnie równie oczywista jest także konieczność ochrony tych zasobów. Pogodzenie tych dwóch aspektów gospodarowania środowiskiem¹ wymaga nieustannego poszukiwania sposobu optymalnego kształtowania granic i prawnych warunków dozwolonego korzystania z jego zasobów². Materię tę normuje imponująca co do rozmiarów, a często także szczegółowości, regulacja prawna rozproszona w wielu aktach prawnych³. Na ogół sfera dozwolonego korzystania ze środowiska konkretyzo-

¹ Por. B. RAKOCZY: *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*. Red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKI, K. KARPUS. Toruń 2014, s. 19 i nast.

² Spostrzeżenie to znajduje swoje potwierdzenie chociażby w treści art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.), w którym zdefiniowano zwrot „ochrona środowiska”, nakazując przezeń rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, co polegać ma w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

³ Ustalenie zamkniętego kręgu przepisów składających się na „prawo ochrony środowiska” nie jest zabiegiem łatwym, o ile w ogóle możliwym. Bezspornie jednak przepisy dotyczące ochrony środowiska zawarte zostały nie tylko w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. (por. przypis 2), co wynika chociażby z jej art. 81. Szerzej na ten temat por. m.in. M. GÓRSKI w: M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA: *Prawo ochrony*

wana jest za pomocą decyzji wyznaczających, czasem w sposób bardzo drobiazgowy, ramy uprawnień, a zazwyczaj także towarzyszące temu obowiązki. Nie jest to jednak metoda jedyna. W obowiązującym porządku prawnym znaleźć można bowiem również przepisy, które normują granice dozwolonego korzystania ze środowiska w sposób generalny. Najszerszym z nich co do zakresu regulacji jest — jak się wydaje — art. 4 pr.o.ś., któremu poświęcone zostaną dalsze uwagi.

2. Z ust. 1 tego przepisu wynika, że powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie: wprowadzania do środowiska substancji lub energii (pkt 1) oraz innych niż wymienione w pkt 1 rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne⁴ (pkt 2). W myśl z kolei art. 4 ust. 2 pr.o.ś., korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Stosownie wreszcie do treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś., zwykłym korzystaniem ze środowiska jest takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy — Prawo wodne.

3. Mimo niezbyt poprawnej systematyki i redakcji art. 4 pr.o.ś., nie powinno budzić wątpliwości, że wyróżniono w nim trojakiemu rodzajowi sposoby (rodzaje) korzystania ze środowiska. Co prawda wyraźnie mowa w nim jedynie o korzystaniu „powszechnym” oraz „zwykłym”, ale to ostatnie dotyczy dwóch różnych sytuacji. Z treści art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś. płynie bowiem jednoznaczny wniosek, że korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może wymagać uzyskania pozwolenia, co oznacza, że obowiązek jego uzyskania nie jest regułą. Przesłanki, za pomocą których w każdym z tych przypadków wyznaczone zostały ramy „korzystania ze środowiska”, zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, jawią się jednak wyjątkowo mało klarownie. Jeszcze mniej jasno rysuje się funkcja regulacji zawartej w art. 4 pr.o.ś.

środowiska. Komentarz. Warszawa 2011, s. 3 i nast. oraz A. HABUDA: *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska? W: Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce.* Red. A. BARCZAK, A. OGONOWSKA. Szczecin 2016, s. 73 i nast. Por. także B. RAKOCZY w: *Leksykon ochrony środowiska.* Red. J. CIECHANOWICZ-MCLEAN. Warszawa 2009, s. 278 i nast.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2268 ze zm.).

4. Jeśli chodzi o korzystanie powszechne, to nietrudno dostrzec, że w przepisie art. 4 ust. 1 pr.o.ś. wyznaczającym jego ramy, wskazano zarówno podmiot uprawniony, jak i sposób oraz granice tego korzystania, nadto zaś cele, jakim ma ono służyć. Wszystkie te przesłanki określone zostały w sposób ogólny, co nie powinno dziwić, jeśli zważyć, że chodzi o przepis o charakterze generalnym. Nie zmienia to jednak faktu, że taki stan rzeczy staje się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Spostrzeżenie to w pierwszej kolejności odnieść trzeba do określenia podmiotu uprawnionego, którym w świetle art. 4 ust. 1 pr.o.ś. jest „każdy”. Użycie tak szerokiej formuły mogłoby *prima facie* prowadzić do wniosku, że do powszechnego korzystania ze środowiska mają prawo wszystkie podmioty funkcjonujące, bez względu na formę organizacyjną. Trzeba jednak mieć na uwadze cele, dla których można powszechnie korzystać ze środowiska, w art. 4 ust. 1 pr.o.ś. określone jako „zaspokajanie potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu”. Skłaniać to może do wniosku, że omawiane prawo przysługuje wyłącznie osobom fizycznym⁵.

5. Wniosek taki nie jest jednak całkiem oczywisty, jeśli odnieść go do tej części przepisu, która nakazuje włączać w zakres powszechnego korzystania ze środowiska inne niż wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś. rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne (art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś.). Odnotować trzeba bowiem, że w świetle treści 32 ust. 1 pr.wodn. prawo do powszechnego korzystania przysługuje każdemu i dotyczy publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Z ust. 2 tego przepisu wynika wszak, że korzystanie to służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Jeśli więc wśród celów powszechnego ko-

⁵ Tak m.in. M. GÓRSKI w: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 93; K. GRUSZECKI: *Komentarz do art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska*. W: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, uwaga I. System Informacji Prawniczej LEX, 2016 (wersja elektroniczna). Odmienny pogląd wyrazili B. WIERZBOWSKI i B. RAKOCZY (*Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2018, s. 109), stwierdzając, że „ten rodzaj korzystania ze środowiska przysługuje każdemu zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, a także tzw. ułomnym osobom prawnym”. Nie wskazali jednak żadnych argumentów mających przemawiać na rzecz takiej tezy. Czasami poglądy dotyczące omawianej kwestii wyrażane są w sposób mocno utrudniający ich ustalenie. I tak np. M. WALAS najpierw stwierdziła, że powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje „osobom fizycznym, osobom prawnym, a także tzw. ułomnym osobom prawnym”, by nieco dalej wyrazić pogląd, że zakres podmiotowy tego korzystania ogranicza się tylko do osób fizycznych (EADEM: *Korzystanie ze środowiska*. W: *Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2011, s. 97).

rzystania z wód wymieniono także zaspokajanie potrzeb gospodarstwa rolnego, to nie sposób założyć, że chodzi wyłącznie o gospodarstwo należące do osoby fizycznej, gdyż nic nie uzasadnia takiego wniosku⁶.

6. Tego rodzaju stan rzeczy rodzi istotne komplikacje w sferze wykładni. Jeśli bowiem uznać, za czym przemawia treść art. 32 ust. 2 pr.wodn., że powszechne korzystanie ze środowiska, przynajmniej w zakresie obejmującym powszechne korzystanie z wód, nie ogranicza się jedynie do osób fizycznych, a zarazem przyjąć, że w pozostałym zakresie (wyznaczonym treścią art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.) dotyczy tylko tych podmiotów, to pojawia się trudny do zrozumienia dualizm⁷. Krąg podmiotów uprawnionych do powszechnego korzystania ze środowiska byłby bowiem różny, w zależności od tego, czego (jakiego elementu środowiska) to korzystanie dotyczy — szerszy w przypadku powszechnego korzystania z wód, węższy natomiast w pozostałym zakresie⁸. Na marginesie dotychczas poczynionych spostrzeżeń odnotować trzeba również, że przepis art. 4 ust. 1 pr.o.ś. nie rozstrzyga, jakim kategoriom osób fizycznych przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze środowiska. Wydaje się, że korzystać ze środowiska w sposób powszechny może każda osoba legalnie przebywająca w Polsce bez względu na to czy jest jej obywatelem, czy też nie⁹.

7. Nie mniejsze wątpliwości omawiana regulacja prawna rodzi w części dotyczącej przedmiotowego zakresu powszechnego korzystania ze środowiska. Wynika z niej bowiem, że chodzi o „korzystanie ze środowiska, bez użycia

⁶ Treść art. 32 ust. 2 aktualnie obowiązującego Prawa wodnego brzmi identycznie jak wcześniej regulujący to zagadnienie art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (ostatni tekst jednolity Dz.U. z 2017, poz. 1121). Pod rządem tego ostatniego komentatorzy wyraźnie lub w sposób dorozumiany wyrażali pogląd, że do kręgu podmiotów uprawnionych do powszechnego korzystania z wód należało zaliczać nie tylko osoby fizyczne (por. B. RAKOCZY w: B. RAKOCZY, Z. BUKOWSKI, K. SZUMA: *Prawo wodne. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013, s. 182; por. także J. SZACHUŁOWICZ: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2006, s. 114 i nast. oraz M. KALUŻNY: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2012, s. 141—142). Nie sposób przyjąć, że obecnie krąg ten kształtuje się inaczej.

⁷ Trafny jest bowiem, moim zdaniem, pogląd B. Rakoczego przyjmującego, że art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś. należy rozumieć w ten sposób, „że prawodawca uznaje, że powszechne korzystanie z wód jest jednym z rodzajów powszechnego korzystania ze środowiska” (Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 54).

⁸ Trzeba przy tym pamiętać, że art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś. dotyczy tylko **innych niż wymienione w pkt 1** rodzajów powszechnego korzystania z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne, co sprawia, że nawet w tym zakresie pojawia się dualizm. Jeśli bowiem korzystanie to polegać będzie na wprowadzaniu do wód substancji lub energii (art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.), to wówczas wypadałoby przyjąć, że mogą to czynić w ramach powszechnego korzystania ze środowiska jedynie osoby fizyczne. Trudno dostrzec jakikolwiek sens tej regulacji.

⁹ Tak K. GRUSZECKI: *Komentarz do art. 4...*, uwaga I.

instalacji”, tylko jednak „w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii”. Pierwsza z tych przesłanek nastęrcza mniej wątpliwości interpretacyjnych, gdyż pojęcie „instalacja” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 6 pr.o.ś.¹⁰. W świetle tej definicji nie ulega wątpliwości, że warunkiem *sine qua non* uznania określonego dobra za „instalację” jest możliwość spowodowania emisji, której źródłem ma być eksploatacja stacjonarnego urządzenia technicznego lub zespołu takich urządzeń¹¹, albo eksploatacja budowli.

8. Jako najbardziej kontrowersyjny jawi się natomiast ten fragment regulacji zawartej w art. 4 ust. 1 pr.o.ś., z którego wynika, że w przepisie tym mowa o korzystaniu polegającym na wprowadzaniu do środowiska substancji lub energii. Choć nie użyto w nim słowa „emisja”, to wydaje się nie budzić wątpliwości, że w istocie o nią chodzi. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 4 pr.o.ś. przez emisję rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: substancje¹² oraz energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Najistotniejsze jest wszakże to, że przy takim ukształtowaniu zakres przedmiotowy art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś. znacząco różni się od zakresu art. 4 ust. 1 pkt 2 pr.o.ś., gdyż, o czym była już częściowo mowa wyżej, powszechne korzystanie ze środowiska obejmuje również „inne niż wymienione w art. 4 pkt 1 pr.o.ś. rodzaje powszechnego korzystania z wód w rozumieniu ustawy Prawo wodne”. To zaś oznacza, że w rachubę wchodzi w tym przypadku korzystanie, które nie ogranicza się do wprowadzania do wód substancji lub energii. Powszechne korzystanie ze środowiska w tej części obejmuje zatem wszelkie zachowania, które służą zaspokojeniu potrzeb określonych w art. 4 ust. 1 pr.o.ś., mieszczą się zaś zarazem w zakresie hipotezy art. 32 ust. 2 pr.wodn. i dotyczą wód taksatywnie wymienionych w art. 32 ust. 1 pr.wodn. Do wątku tego wypadnie jeszcze powrócić.

¹⁰ Zgodnie z tym przepisem instalacja oznacza: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu oraz budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję. Użyte w tym przepisie pojęcie „zakład” również doczekało się definicji ustawowej, w myśl której rozumie się przezeń jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt 48 pr.o.ś.).

¹¹ Zgodnie z art. 3 pkt 34 pr.o.ś. przez eksploatację instalacji lub urządzenia rozumie się użytkowanie instalacji lub urządzenia oraz utrzymywanie ich w sprawności. Pojęcie „urządzenie” zdefiniowane zostało natomiast w art. 3 pkt 42 pr.o.ś. i należy przez nie rozumieć niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu.

¹² Stosownie do art. 3 pkt 36 pr.o.ś., przez „substancje” rozumie się pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka.

9. W art. 4 pr.o.ś. wyróżniono także „zwykłe korzystanie ze środowiska”. Bez wątplenia jest to inny rodzaj korzystania aniżeli korzystanie powszechne, stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś., jest nim takie korzystanie wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, co do którego ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia, oraz zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy — Prawo wodne. Przypomnieć trzeba, o czym była już mowa wyżej, że tego rodzaju korzystanie przybrać może dwojaką postać. Obok bowiem przypadku uregulowanego w art. 4 ust. 3 pr.o.ś., kiedy to „ustawa nie wprowadza obowiązku uzyskania pozwolenia”, pojawiają się także sytuacje, kiedy pozwolenie takie należy uzyskać. Do tych ostatnich wypadnie jeszcze powrócić, wcześniej jednak skoncentrować się należy na analizie przesłanek zwykłego korzystania określonych w art. 4 ust. 3 pr.o.ś.

10. Nietrudno dostrzec, że ostatnio wspomniany przepis wyznacza ramy zwykłego korzystania przede wszystkim z wykorzystaniem kryterium negatywnego. Ma to bowiem być korzystanie inne aniżeli powszechne, skoro ma „wykraczać” poza jego ramy. Mamy zatem do czynienia z alternatywą rozłączną — albo korzystanie ze środowiska jest korzystaniem „powszechnym”, albo „zwykłym”. Nie jest natomiast dostatecznie jasne, jak dalece korzystanie to może „wykraczać” poza powszechne. Przepis art. 4 ust. 3 pr.o.ś. nie określa bowiem ani kręgu podmiotów uprawnionych, ani zakresu przedmiotowego tego korzystania, ani wreszcie potrzeb, które mogą być poprzez takie korzystanie zaspokajane. Uniemożliwia to zwłaszcza precyzyjne ustalenie, czy korzystać ze środowiska w sposób zwykły może każdy i czy może to odbywać się również z użyciem instalacji. Wykładnia systemowa i celowościowa zdają się wskazywać, że odpowiedź na te pytania powinna być co do zasady twierdząca. Przepis art. 4 ust. 3 pr.o.ś. (ani żaden inny) nie zawęży bowiem kręgu podmiotów mogących korzystać ze środowiska w sposób zwykły, poza przypadkami zwykłego korzystania z wód, o czym niżej. Jeśli chodzi natomiast o drugi z sygnalizowanych wątków, to tezę, iż zwykłe korzystanie ze środowiska może nastąpić także z użyciem instalacji, potwierdza chociażby art. 152 ust. 1 pr.o.ś., stanowiący, że instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska.

11. Najmniej jasno rysuje się natomiast odpowiedź na pytanie o to, jakiego rodzaju potrzeby zaspokaja korzystanie zwykłe. Odnosząc się do tej kwestii, należy w punkcie wyjścia przypomnieć, że w świetle art. 4 ust. 3 pr.o.ś., o czym częściowo była już mowa wyżej, zwykłym korzystaniem ze środowiska jest także zwykłe korzystanie z wody w rozumieniu przepisów ustawy — Prawo wodne. To ostatnie uregulowane zostało przede wszystkim w art. 33 pr.wodn., który to przepis określa zarówno podmiot uprawniony, przedmiot uprawnienia, jego treść i granice oraz cel korzystania. Podmiotem uprawnionym jest właściciel

gruntu, który może korzystać w sposób zwykły z wód stanowiących jego własność, oraz z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie (art. 33 ust. 1 pr.wodn.). W tym kontekście odnotować należy, że stosownie do treści art. 214 pr.wodn., własność właściciela nieruchomości¹³ stanowią śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych¹⁴, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach jego nieruchomości gruntowej. W myśl z kolei art. 211 ust. 2 pr.wodn., wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa¹⁵. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której właściciel, w ramach zwykłego korzystania z wód, uprawniony jest do korzystania zarówno z dobra własnego (wód stanowiących jego własność), jak i z dobra cudzego (wód podziemnych będących własnością Skarbu Państwa). Jest to okoliczność mająca, moim zdaniem, znaczenie dla interpretacji art. 4 pr.o.s., dlatego też wypadnie do niej jeszcze powrócić. W tym miejscu odnotować należy natomiast, że podobnie jak w przypadku korzystania powszechnego, również w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska dochodzi do różnicowania podmiotowego i przedmiotowego, w zależności od tego, czy dotyczy ono wód, czy też pozostałych elementów środowiska. W przypadku korzystania z wód podmiotem uprawnionym do zwykłego korzystania ze środowiska nie jest bowiem „każdy”, a jedynie „właściciel gruntu”, nadto zaś przedmiot tego korzystania został zawężony do niektórych tylko rodzajów wód. Co jednak w tym miejscu najbardziej istotne, to kwestia celu korzystania, która wymaga nieco szerszego rozważenia.

12. Odnosząc się do tego problemu, najpierw zwrócić trzeba uwagę na fakt, że cel i treść zwykłego korzystania z wód nie rysują się *de lege lata* całkiem jasno. Gdyby bowiem przy ich ustalaniu przyjąć za punkt wyjścia art. 33 ust. 3 pr.wodn., wówczas należałoby uznać, że jest to korzystanie przez właściciela gruntu z wód określonych w art. 33 ust. 1 pr.wodn, we wszystkich możliwych postaciach, służące zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, a jedyną granicę w tym zakresie wyznacza art. 33 ust. 2 pr.wodn. stanowiący, że prawo do zwykłego korzystania z wód nie upraw-

¹³ W tym kontekście odnotować warto, że w art. 33 pr.wodn. mowa o właścicielu gruntu, natomiast w art. 214 pr.wodn. o „właścicielu nieruchomości”, co może sugerować budzącą wątpliwości tezę, że pojęcia „nieruchomość” i „grunt” są synonimami.

¹⁴ Stosownie do art. 35 ust. 1 pr.wodn., usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

¹⁵ Stosownie do definicji zawartej w art. 16 pkt 68 pr.wodn., przez wody podziemne rozumie się wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

nia do wykonywania urządzeń wodnych¹⁶ bez wymaganej zgody wodnoprawnej¹⁷. Nieco inna konkluzja zdaje się wynikać z art. 33 ust. 4 pr.wodn. stanowiącego, że zwykle korzystanie z wód obejmuje pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę. Nie jest dostatecznie jasne, czy wymienione w tym przepisie formy wyczerpują treść zwykłego korzystania z wód, czy też jego funkcją jest jedynie wskazanie, że korzystanie to obejmuje także „pobór wód” i „wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi” oraz określenie zarazem maksymalnych dopuszczalnych ilości w tym zakresie. Wydaje się, że chodzi o drugą z sygnalizowanych możliwości, choć zagadnienie może budzić wątpliwości. Trudno jednak np. stwierdzić, czym byłyoby korzystanie przez właściciela gruntu ze stanowiących jego własność powierzchniowych wód stojących np. przez uprawianie sportu, której to możliwości niepodobna sensownie zaprzeczyć. Nie jest to zaś bez wątplenia korzystanie powszechne, które co do zasady dotyczy wód powierzchniowych będących własnością Skarbu Państwa. Trudno byłoby również w takim przypadku mówić o korzystaniu szczególnym, którym — w myśl art. 34 pr.wodn. — jest korzystanie z wód wykraczające poza powszechne korzystanie z wód oraz zwykle korzystanie z wód obejmujące czynności taksatywnie wyliczone w tym przepisie¹⁸.

13. Ze wcześniejszych uwag wynikało już, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pr.o.ś., korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być, w drodze ustawy, obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia, ustalającego w szczególności zakres i warunki tego korzystania, wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Tego rodzaju regulacja prowadzi

¹⁶ W art. 16 pkt 65 pr.wodn. zdefiniowano urządzenia wodne jako urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów. W dalszej części tego przepisu w dziesięciopunktowym wyczerpieniu (lit. a—j) wskazano przykładowo rodzaje urządzeń wodnych.

¹⁷ Z art. 388 ust. 1 pr.wodn. wynika, że zgoda wodnoprawna jest udzielana przez: wydanie pozwolenia wodnoprawnego, przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego, wydanie oceny wodnoprawnej albo wydanie decyzji, o których mowa w art. 77 ust. 3 i 8 oraz w art. 176 ust. 4 pr.wodn. Dalsze szczegóły w tym zakresie trzeba pominąć.

¹⁸ W rozpatrywanym zakresie doszło, moim zdaniem, do niefortunnej zmiany stanu prawnego. Przepis art. 36 poprzednio obowiązującego Prawa wodnego (por. przypis 6) stanowił bowiem, że zwykle korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust. 3. W tym ostatnim zaś, w czterech punktach określono zachowania niebędące zwykłym korzystaniem z wód. Uzasadniało to wnioski, że poza wspomnianymi wyjątkami, dozwolone były wszystkie inne sposoby korzystania przez właściciela z wód określonych w art. 36 ust. 1 (z wyjątkiem wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, który to wyjątek wynikał z tego właśnie przepisu), dla zaspokojenia potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz rolnego.

do wniosku, że chodzi o akt indywidualny wydawany na podstawie unormowań zawartych w akcie rangi ustawowej. W rozpatrywanym przypadku również użyty został zwrot „wykraczające poza ramy korzystania powszechnego”, co zdaje się wskazywać, że w istocie chodzi o korzystanie zwykle, którego status ulega zmianie wtedy, gdy pojawia się obowiązek uzyskania pozwolenia. Wtedy przekształca się ono w korzystanie „szczególne”¹⁹, choć w art. 4 pr.o.ś. wprost nie posłużono się wspomnianym pojęciem. O tym, czy mamy do czynienia z takim korzystaniem, każdorazowo decyduje zatem ustawodawca, nakładając bądź znosząc obowiązek uzyskania pozwolenia²⁰.

14. Dotychczasowe spostrzeżenia w pełni — jak się wydaje — potwierdzają tezę, że funkcja i charakter prawny regulacji zawartej w art. 4 pr.o.ś. rysują się zdecydowanie niejasno. Wątpliwości zaczynają się już na etapie odpowiedzi na pytanie, czy w przepisie tym sformułowana została zasada ogólna, a jeśli tak, to jaka. Patrząc na problem od strony systemowej, trzeba by na tak sformułowane pytanie udzielić odpowiedzi twierdzącej. Uzasadniałaby ją zaś okoliczność, że przepis ten usytuowany został w dziale pierwszym obejmującym art. 3—12 pr.o.ś. zatytułowanym „definicje i zasady ogólne”. Skoro zaś definicje zamieszczono w art. 3 pr.o.ś., to wszystkie pozostałe przepisy uznać wypadałoby za wyrażające różne „zasady ogólne”. O tym jednak, że tak nie jest, świadczy chociażby treść art. 7a ustawy²¹. Przyjąć zatem wypada, że usytuowanie art. 4 pr.o.ś. nie ma decydującego znaczenia dla uznania go za przepis formułujący określoną zasadę ogólną.

15. Próby rozwiązania sygnalizowanego dylematu podejmowane w literaturze są nieliczne, a uwagi formułowane w tym zakresie — dość ogólne. W tych ramach bez wątplenia odnotować trzeba pogląd, wedle którego art. 4 pr.o.ś. wyraża „zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, która ściśle wiąże

¹⁹ Tak m.in. J. Boć w: *Ustawa — Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Red. J. JENDROŚKA. Wrocław 2001, s. 92. W literaturze używane jest też pojęcie korzystanie „reglamentowane” (tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 130), które o tyle budzi wątpliwości, że w istocie rzeczy we wszystkich rodzajach korzystania mamy do czynienia z reglamentacją, w ramach której przepisy wyznaczające granice takiego korzystania czynią to poprzez dookreślenie podmiotu, przedmiotu i celu korzystania.

²⁰ W omawianym kontekście zwrócić wypada uwagę na fakt, że w przypadku korzystania „szczególnego” brak jakiegokolwiek nawiązania do szczególnego korzystania z wód uregulowanego w ustawie Prawo wodne.

²¹ Stanowi on, że do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku i do szkody w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie stosuje się przepisy tej ustawy. Rozgranicza on zatem (skądinąd w sposób budzący wiele zastrzeżeń) zakres zastosowania dwóch aktów normatywnych, niepodobna natomiast uznać, że sformułowana została w nim jakakolwiek zasada ogólna.

się z art. 2 Konstytucji RP²², tj. z zasadą sprawiedliwości społecznej²³, a także zapatrywanie, w myśl którego „generalną ideą przepisów art. 4 jest to, że korzystanie ze środowiska możliwe jest „tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w granicach dla danej formy przewidzianych”, co sprawia, że zasadę ogólną wynikającą z art. 4 pr.o.ś. można by nazwać „zasadą ustalenia dopuszczalnego zakresu korzystania ze środowiska”²⁴. Każda z tych wypowiedzi kładzie — jak się wydaje — nacisk na inny aspekt zagadnienia. Nawet bowiem gdyby zgodzić się z tezą, że art. 4 pr.o.ś. wyraża zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, to czyni to jedynie w ust. 1 w odniesieniu do jednej tylko postaci tego korzystania. Jest zaś tak dlatego, że jedynie w tym przepisie użyty został zwrot „przysługuje z mocy ustawy każdemu”. Szczególne znaczenie ma w ramach tego zwrotu słowo „przysługuje”. Jego użycie wskazuje bowiem, że w rachubę wchodzi pewna sfera możliwości postępowania, choć — jak to wynika z wcześniejszych uwag — trudno ją dookreślić. Uzasadnia to pytanie, czemu służą (i ewentualnie jakie zasady wyrażają) rozwiązania zawarte w art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś., do czego wypadnie jeszcze powrócić. Z kolei spostrzeżenie, w myśl którego korzystanie ze środowiska możliwe jest „tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w granicach dla danej formy przewidzianych”, czyni zasadnym pytanie, czy tego rodzaju konstatację uznać można za specyficzną „zasadę ogólną” w kontekście faktu, że wszystkie w istocie uprawnienia można *ad normam iuris* wykonywać tylko w granicach prawem przewidzianych.

16. Wydaje się, że w odniesieniu do zwykłego korzystania ze środowiska (a także korzystania „szczególnego”) nie sposób przyjąć, że przepisy art. 4 ust. 2 i 3 pr.o.ś. wyrażają jakkolwiek zasadę²⁵. Nie przekonuje zwłaszcza przywołany już wyżej pogląd, że chodzi w tym przypadku (podobnie jak w przypadku art. 4 ust. 1 pr.o.ś.) o wyrażenie idei, że korzystanie ze środowiska możliwe jest „tylko w jednej ze wskazanych form i tylko w granicach dla danej formy przewidzianych”. Gdyby bowiem tak było, to prawidłowa regulacja w tym zakresie powinna określać te granice, rozstrzygając zwłaszcza o tym, kto, z czego (ja-

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

²³ Tak B. RAKOCZY w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 53.

²⁴ Tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...* 2011, s. 131.

²⁵ Odmienne m.in. B. WIERZBOWSKI i B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia...*, s. 108 i nast. Jest symptomatyczne, że w podstawowej w literaturze polskiej monografii dotyczącej tego zagadnienia (por. P. KORZENIOWSKI: *Zasady prawne ochrony środowiska*. Łódź 2010) jakkolwiek „zasada korzystania ze środowiska” nie została sformułowana, a rozważania autora dotyczące zasady reglamentacji w sektorowej ochronie środowiska (s. 475 i nast.) nie nawiązują do art. 4 pr.o.ś., koncentrując się przede wszystkim na materii związanej z korzystaniem z wód oraz pozwoleniami emisyjnymi.

kiego rodzaju dóbr), w jakich formach (w jaki sposób) oraz w celu zaspokojenia jakiego rodzaju potrzeb może ze środowiska korzystać. Tymczasem zaś, jak to wynika z wcześniejszych uwag, w odniesieniu do korzystania zwykłego brak w istocie rzeczy jakichkolwiek unormowań²⁶ w tym względzie, co jest konsekwencją wadliwości systemowej²⁷. O ile bowiem art. 4 ust. 1 pr.o.ś. określa — co do zasady, choć w sposób mocno kontrowersyjny, o czym niżej — wszystkie te elementy, o tyle w przypadku korzystania zwykłego nie wiadomo, kto, w jakich granicach i w jaki sposób może korzystać ze środowiska. Ten stan rzeczy zaś jest nie tylko konsekwencją braku określenia wspomnianych elementów art. 4 ust. 3 pr.o.ś., ale także wynika z tego, że „punkt odniesienia”, jakim jest art. 4 ust. 1 pr.o.ś., budzi sporo wątpliwości.

17. Część z nich została już odnotowana wyżej. Najistotniejsza sprowadza się jednak do stwierdzenia, że jeżeli treść art. 4 ust. 1 pr.o.ś. interpretować dosłownie, to zakres powszechnego korzystania ze środowiska jawi się jako ukształtowany w sposób, który trudno uznać za racjonalny. Jeśli bowiem cały ten zakres ma się ograniczać, poza powszechnym korzystaniem z wód, o czym była już mowa, do sfery „emisyjnej”, to niepodobna w ten sposób doprowadzić do zaspokojenia zdecydowanej większości wymienionych w tym przepisie potrzeb. Trudno chociażby wyobrazić sobie sensowne korzystanie ze środowiska np. dla zaspokojenia potrzeby wypoczynku wyłącznie poprzez wprowadzanie do środowiska substancji lub energii, bez korzystania z przestrzeni i dóbr niezbędnych dla takiego korzystania. Korzystania takiego niepodobna bowiem ograniczać jedynie do „wprowadzania” określonych substancji lub energii do środowiska, ale obejmuje ono także — bez wątpienia — „używanie” środowiska (np. poprzez wstęp na tereny służące wypoczynkowi), a czasem także „pobieranie” ze środowiska określonych dóbr. Odnotować trzeba również, że żaden przepis prawa nie definiuje zwrotu „korzystanie ze środowiska”²⁸. Ten stan rzeczy powoduje,

²⁶ Nie daje się chociażby w sposób niewątpliwy ustalić, kto (jaki podmiot) może korzystać ze środowiska w sposób zwykły i szczególny, zwłaszcza zaś nie wiadomo, czy może to być „każdy”. Co prawda w literaturze wskazuje się, że tak właśnie jest (tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...* 2011, s. 132), niemniej jednak nie sposób nie zauważyć, że w treści art. 4 ust. 3 pr.o.ś. brak jakiegokolwiek nawiązania do strony podmiotowej.

²⁷ Tak samo jest z korzystaniem „szczególnym”, w którego przypadku dopiero przepisy regulujące wydawanie pozwoleń, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pr.o.ś., określają, komu, w jakich granicach i na jakich warunkach może ono być udzielone.

²⁸ W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w art. 3 pkt 20 pr.o.ś. zdefiniowany został zwrot „podmiot korzystający ze środowiska”. Jest nim przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646 ze zm.) oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2018, poz. 649 ze zm.), a także osoby

że należy, jak się wydaje, nadać mu znaczenie „systemowe” i rozumieć przezeń w szczególności „używanie środowiska i pobieranie zeń pożytków”. Jeśli bowiem środowisko uznać za zbiór obejmujący w znacznej większości (choć nie wyłącznie) przedmioty materialne, to analogie do „rzeczy” w rozumieniu prawa cywilnego jawią się bardzo wyraźnie. A właśnie we wskazany wyżej sposób pojęcie „korzystanie z rzeczy” rozumiane jest na gruncie prawa cywilnego²⁹.

18. Dobrym przykładem w tym zakresie może być regulacja zawarta w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁰. W jej art. 26 ust. 1 sformułowana została zasada, w myśl której lasy, stanowiące własność Skarbu Państwa, są udostępniane dla ludności³¹. Słusznie zwrócono w literaturze uwagę, że przepisy ustawy o lasach nie posługują się pojęciem „korzystanie z lasu”, a jedynie pojęciem „udostępniania lasów”³². Nie zmienia to jednak faktu, że z lasów tych można w określonym zakresie korzystać, o czym — przynajmniej w odniesieniu do lasów należących do Skarbu Państwa — przekonuje treść art. 27 ustawy o lasach, z którego wynika, że korzystanie może polegać tak na „używaniu” (poprzez nieodpłatne lokalizowanie pasiek), jak i na pobieraniu pożytków (poprzez zbiór płodów runa leśnego)³³. W świetle regulacji zawartej w art. 4 pr.o.ś.,

prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, nadto zaś jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców oraz osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą ani przedsiębiorcą zagranicznym, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia. Nie ulega wątpliwości, że zakres pojęcia „korzystanie ze środowiska”, do którego nawiązuje art. 3 pkt 20 pr.o.ś., jest znacznie węższy aniżeli „korzystanie” w rozumieniu art. 4 pr.o.ś.

²⁹ Por. E. GNIEWEK w: *System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013, s. 383 i nast. oraz wskazaną tam literaturę. Autor ten, trafnie podkreślając, że ustawodawca nie definiuje pojęcia korzystania z rzeczy, zwraca uwagę, iż jest to zabieg celowy, dzięki któremu unika się „niebezpieczeństwa przeoczeń możliwych wobec zróżnicowanego przeznaczenia różnorodnych rzeczy” (ibidem, s. 383). Nietrudno dostrzec w tym zakresie daleko idące analogie do zróżnicowanych form korzystania ze środowiska. Nie podzielam natomiast poglądu, w myśl którego „korzystanie ze środowiska to prawo określonego podmiotu do wykorzystywania dla określonych celów” (tak B. RAKOCZY w: *Leksykon ochrony środowiska...*, s. 100). Sam termin „korzystanie” nie jest bowiem wystarczający do uznania, że mamy do czynienia z prawem.

³⁰ Tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2129.

³¹ Wyjątki określone w art. 26 ust. 2 i 3 można pozostawić na uboczu. Odnotować trzeba natomiast w tym miejscu, że, zgodnie z art. 28 ustawy, właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem. Dopóty zatem, dopóki tego nie uczyni, wstęp do tego lasu jest dozwolony.

³² Por. M. WOŹNIAK: *Lasy w sferze środowiskowych dóbr publicznych*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015, s. 87).

³³ Odnotować trzeba w tym miejscu pogląd, w myśl którego uprawnienie do korzystania z lasów wynika z art. 6 ust. 1 z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tj. Dz.U. 2018, poz. 1235) stanowiącego, że wstęp do lasów

nie jest dostatecznie jasne, o jaką postać korzystania chodzi. W literaturze wprost stwierdzono, że z mocy prawa istnieje „powszechne prawo korzystania z lasu i jego zasobów”³⁴. Z poglądem tym, przynajmniej w odniesieniu do lasów będących własnością Skarbu Państwa, trzeba się co do zasady zgodzić. To zaś zdaje się wskazywać, że w rozpatrywanym przypadku mamy do czynienia z rodzajem powszechnego korzystania ze środowiska³⁵, mimo że nie ogranicza się ono jedynie do emisji. Nie wydaje mi się bowiem możliwe przyjęcie tezy, że jest to korzystanie po części powszechne (w zakresie określonym w art. 4 ust. 1 pkt 1 pr.o.ś.), po części natomiast zwykłe (w pozostałym zakresie), gdyż oznaczałoby, że w tym samym „zachowaniu” są elementy korzystania powszechnego i zwykłego, tymczasem zaś w świetle art. 4 pr.o.ś. korzystanie jest albo powszechne, albo zwykłe³⁶. Wątku tego, wymagającego odrębnego opracowania, nie sposób jednak rozwinąć w tym miejscu.

państwowych i dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny (tak A. HAŁADYJ, J. TRZEWIK: *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015, s. 44—45). Pogląd ten budzi wątpliwości, już chociażby w świetle faktu, że zgodnie z art. 6 ust. 2 tej ustawy, szczegółowe zasady korzystania ludności z zasobów naturalnych określają odrębne przepisy, z których wynika, że ta „wolność dostępu” jest w znacznym zakresie ograniczona, a często wyłączona. Nie to jednak wydaje się najistotniejsze. Zgodzić trzeba się bowiem z oceną A. LIPIŃSKIEGO, że ustawa ta powinna być traktowana jako „swego rodzaju deklaracja polityczna”, natomiast „o tym, które elementy środowiska i do kogo należą przesądza ustawodawstwo zwykłe” (IDEM: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010, s. 35). Ustawodawstwo to określa też szczegółowe zasady korzystania z poszczególnych elementów środowiska, czego przykładem może być m.in. ustawa o lasach.

³⁴ Tak M. WALAS (*Korzystanie ze środowiska...*, s. 110). Pogląd ten uznał za trafny W. RADECKI (*Komentarz do art. 26 ustawy o lasach*. System Informacji Prawnej LEX, 2017 (wersja elektroniczna), uwaga 1).

³⁵ Tak też A. LIPIŃSKI, który zauważył, że „niekiedy również przepisy szczególne zawierają rozwiązania dające się odczytać jako wyraz powszechnego prawa do korzystania ze środowiska, czego przykładem może być wstęp do niektórych lasów i zbiór znajdującego się tam runa leśnego” (*Prawne podstawy...*, s. 34). Poglądy w tym zakresie są jednak zróżnicowane i często wyrażane w sposób dość niejasny. I tak np. w A. HAŁADYJ i J. TRZEWIK w jednym miejscu swojej wypowiedzi formułują pogląd, że mając na względzie „ogólnikowość postanowień dotyczących udostępniania ludności lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”, można „dojść do wniosku, że w gruncie rzeczy regulują one jedynie zasady korzystania z lasów w sposób wykraczający poza korzystanie powszechne” (IDEM: *Powszechne korzystanie...* s. 44), z drugiej natomiast po wielokroć wspominają o prawie do „powszechnego korzystania z lasów (por. zwłaszcza s. 51 i nast.). Jeśli zatem będące konsekwencją udostępnienia lasów wstęp do nich oraz pobieranie niektórych pożytków (np. runa leśnego) nie mieści się w zakresie powszechnego z nich korzystania, to powstaje pytanie, jakie zachowania wypełniają treść tego korzystania.

³⁶ Mało przekonujące w tym kontekście, a także niezbyt klarowne, jest spostrzeżenie, zgodnie z którym „można byłoby przypuszczać”, że przepisy ustawy o lasach, „określając zasady ich udostępniania, wypełniają treść zasady powszechnego korzystania ze środowiska”, ale zasada ta „ma właściwy kontekst w odniesieniu do tzw. prawa emisyjnego i powszechnego korzystania z wód” (M. WOŹNIAK: *Lasy...*, s. 87).

19. Dostrzec trzeba również to, że art. 4 pr.o.ś. stanowi o korzystaniu ze „środowiska”, co oznacza, że powinno ono teoretycznie rzecz biorąc odnosić się do „ogółu elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchni ziemi, kopaliny, wód, powietrza, krajobrazu, klimatu oraz pozostałych elementów różnorodności biologicznej, a także wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami”. Tak bowiem zdefiniowano w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. pojęcie „środowisko”. W tym kontekście zasada powszechnego korzystania ze środowiska, wiązana w literaturze z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, o czym była mowa wyżej, jawi się — jeśli chodzi o zakres korzystania — bardzo mizernie. Jeśli bowiem zważyć, że całe to korzystanie ma się sprowadzać do wprowadzania do środowiska substancji lub energii, to *de facto* odnosić się ono może tylko do niektórych elementów środowiska, dotycząc przede wszystkim powierzchni ziemi³⁷, wód oraz powietrza³⁸. Co do zasady trudno wyobrazić sobie natomiast korzystanie w ten sposób z innych składników środowiska³⁹.

20. Kończąc rozważania na temat rodzajów korzystania ze środowiska, o którym mowa w art. 4 pr.o.ś., zwrócić trzeba wreszcie uwagę na mającą, moim zdaniem, kluczowe znaczenie kwestię tytułu prawnego do korzystania ze środowiska. W tym zaś zakresie stwierdzić trzeba najpierw, że nie dostrzegam wystarczających podstaw prawnych do tego, by uznać, że istnieje generalne prawo podmiotowe do korzystania ze środowiska, zwłaszcza zaś środowiska o określonej jakości. Istotą prawa podmiotowego jest bowiem nie tylko istnienie pewnej sfery możliwości postępowania, ale także instrumentów prawnych umoż-

³⁷ Chodzi w tym przypadku, co oczywiste, o „powierzchnię ziemi” w znaczeniu nadanym temu terminowi w art. 3 pkt 25 pr.o.ś. Obejmuje on ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że: gleba — oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie, ziemia — oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka, wody gruntowe natomiast oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy Prawo wodne, które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem.

³⁸ Stosownie do treści art. 3 pkt 26 pr.o.ś., przez powietrze rozumie się powietrze znajdujące się w troposferze, z wyłączeniem wnętrza budynków i miejsc pracy.

³⁹ Przykładem może być w tym zakresie chociażby korzystanie z „kopaliny” będącej, w świetle art. 3 pkt 39 pr.o.ś, jednym z elementów środowiska. Trudno bowiem dostrzec przykłady emisji oddziałującej na złoże, mogącej mieścić się w granicach powszechnego korzystania ze środowiska, co potwierdza fakt, że takie rodzaje korzystania z zasobów wnętrza ziemi jak: podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla wymagają uzyskania koncesji (art. 21 ust. 1 pkt. 3—5 ustawy z dnia 9 czerwca 2009 r. Prawo geologiczne i górnicze, tekst jednolity Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm.), są zatem rodzajem szczególnego korzystania ze środowiska.

liwiających wyegzekwowanie uprawnień mieszczących się w tej sferze⁴⁰. Wydaje się, że trudno dostrzec środki mogące służyć ochronie takiej sfery. Zasadne jest zresztą pytanie, jakie miałyby to być środki i przeciwko komu miałyby być skierowane. Potencjalnie można bowiem sobie wyobrazić jako adresatów roszczeń zarówno organy państwa, jak i osoby trzecie uniemożliwiające korzystanie ze środowiska. Zagadnienia niepodobna rozwinąć w tym miejscu, gdyż wymaga ono odrębnego opracowania.

21. W pełni podzielam natomiast pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 22 marca 2017 r.⁴¹, w myśl którego „korzystanie ze środowiska nie oznacza nieograniczonego prawa do korzystania z niego w każdym możliwym miejscu”. Sąd trafnie podkreślił, że „prawo to ograniczone jest m.in. prawem własności, przepisami prawa publicznego itp.”, akcentując, że „nie można korzystać ze środowiska, wykorzystując w tym celu nieruchomości należącą do innej osoby bez jej zgody”. Zaznaczył też, że „prawo do korzystania ze środowiska nie jest prawem nadrzędnym nad innymi prawami i nie wyłącza ograniczeń wynikających z tych praw”. Ujmując zatem problem innymi słowy, jakiegokolwiek korzystanie ze środowiska nie może naruszać praw podmiotowych przysługujących do poszczególnych jego elementów⁴². Nawet zaś pobieżny ogląd przywołanej już wyżej definicji środowiska zamieszczonej w art. 3 pkt 39 pr.o.ś. wyraźnie wskazuje, że składają się nań różne dobra, z których część (powierzchnia ziemi, kopaliny, wody) jest przedmiotem określonych praw majątkowych, inne natomiast (np. klimat) nie mogą być rozpatrywane w tych kategoriach. Trzeba zatem zwrócić uwagę na fakt, że korzystanie z niektórych z tych dóbr możliwe jest jedynie o tyle, o ile korzystający dysponuje tytułem prawnym w tym zakresie. Może on wynikać ze zindywidualizowanego prawa majątkowego, np. własności nieruchomości lub prawa rzeczowego pochodnego od niej w przypadku korzystania z „powierzchni ziemi”. Nie jest to wszak jedyna możliwość. Czasem źródłem uprawnień są bowiem także prawa majątkowe (niemajątkowe, osobiste) wynikające z przepisów przyznających te prawa w sposób powszechny, podmiotom określonym w sposób generalny. Przykładem w tym zakresie może być chociażby omówiona wyżej regulacja dotycząca zwykłego korzystania z wód. Właściciel gruntu może bowiem z mocy ustawy Prawo wodne korzystać m.in. z wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie, stanowiących własność Skarbu Państwa, bez konieczności spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek. Źródłem omawianych uprawnień mogą

⁴⁰ Por. A. ZIELIŃSKI w: *System prawa prywatnego*. T. 2: *Prawo cywilne — część ogólna*. Red. Z. RADWAŃSKI. Warszawa 2002, s. 653 i nast. oraz wskazaną tam literaturę. Por. także S. GRZYBOWSKI: *System prawa cywilnego*. T. 1: *Część ogólna*. Wrocław—Warszawa—Kra-ków—Gdańsk 1974, s. 654 i nast.

⁴¹ Sygn. II OSK 1747/15, zbiór orzeczeń LEX nr 2316510.

⁴² Trafnie zwrócił na to uwagę A. LIPIŃSKI (*Prawne podstawy...*, s. 34).

być wreszcie również akty indywidualne, wydane na podstawie ustawowej. Przykładem w tym zakresie może być z kolei pozwolenie wodnoprawne w odniesieniu do większości przypadków szczególnego korzystania z wód, albowiem akt ten stanowi jedyny i wystarczający tytuł prawny do korzystania w oznaczony sposób z dobra cudzego (wody będącej własnością Skarbu Państwa).

22. Konkluzja generalna zamyka się w stwierdzeniu, że trudno dopatrzeć się uzasadnienia potrzeby istnienia art. 4 pr.o.ś. w systemie obowiązującego prawa. Nie sposób zwłaszcza precyzyjnie ustalić celu tego unormowania, gdyż nie wynikają z niego jakiegokolwiek dyrektywy dotyczące korzystania ze środowiska, przynajmniej w takim rozumieniu, jakie odnieść należy do przepisów formułujących te zasady⁴³. Poza ust. 1, w art. 4 pr.o.ś. nie określono ani granic, ani prawnych warunków korzystania ze środowiska, natomiast we wspomnianym przepisie uczyniono to w sposób budzący zasadnicze wątpliwości, o czym była mowa wyżej. To zaś jest, moim zdaniem, warunkiem *sine qua non* dla uznania, że w rachubę wchodzi prawo w znaczeniu podmiotowym. Przepis art. 4 pr.o.ś. nie określa też jakichkolwiek reguł dotyczących związku pomiędzy nim a innymi unormowaniami wyznaczającymi granice korzystania ze środowiska, co zilustrowane zostało przykładem dotyczącym korzystania z lasów. Nie odnosi się on również do kluczowej kwestii zamykającej się w pytaniu, w jakiej relacji określone nim „korzystanie” pozostaje do praw majątkowych przysługujących w odniesieniu do przedmiotu tego korzystania. Jeśli zgodzić się z tezą, że konstrukcja prawna art. 4 pr.o.ś. oparta została na wzorcu wynikającym z przepisów prawa wodnego odnoszących się do korzystania z wód⁴⁴, to zastosowanie tego wzorca nastąpiło w sposób skrajnie nieudolny. Przepisy dotyczące korzystania z wód, zarówno te zawarte w aktualnie obowiązującym stanie prawnym, jak i wynikające z wcześniejszych regulacji w tym zakresie, zawsze określały bowiem — i nadal to czynią — przesłanki wskazujące podmiot uprawniony, przedmiot uprawnień oraz potrzeby, dla zaspokojenia których korzystanie takie może mieć miejsce. Wszystko to sprawia, że art. 4 pr.o.ś. nie wnosi do stanu prawnego niczego nowego poza mnożeniem wątpliwości, które

⁴³ Pojęcie zasad prawa nie jest rozumiane jednolicie, co przekłada się także na zakres materii dotyczącej prawa ochrony środowiska. W szczególności brak w literaturze zgody co do katalogu tych zasad. Trafny jest jednak, moim zdaniem, pogląd A. Lipińskiego, że zasady prawa ochrony środowiska wyrażają te normy prawa ochrony środowiska, które muszą być uznane za wiodące (podstawowe), zaś wynikające z nich rozwiązania należy uważać za kryteria interpretacyjne dla całej ustawy (zob. *ibidem*, s. 31; A. Lipiński nawiązał w tym miejscu do opracowania J. NOWACKIEGO i Z. TOBORA: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2009, s. 108 i nast.). Wydaje się, że przynajmniej w odniesieniu do niektórych zasad mogą być kryteriami interpretacyjnymi nie tylko dla przepisów ustawy, w której zostały zawarte, ale wręcz do całego wycinka systemu prawnego składającego się na prawo ochrony środowiska.

⁴⁴ Tak m.in. J. BOĆ w: *Ustawa...*, s. 92; M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 130.

towarzyszą poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o sposób rozumienia materii dotyczącej zasad i warunków korzystania ze środowiska. Nie podzielałam zatem oceny, że celem konstrukcji w nim zawartej „wydaje się być przede wszystkim ogólne uporządkowanie formuł korzystania i rozgraniczenie ich, biorąc pod uwagę dopuszczalny zakres korzystania i jego podstawę prawną”⁴⁵. Wydaje się, że usunięcie z obrotu prawnego art. 4 pr.o.ś. w jego obecnym kształcie nie tylko niczego by nie zmieniło, ale wręcz zmniejszyłoby liczbę wątpliwości interpretacyjnych dotyczących korzystania ze środowiska. Nie miał on zresztą swojego odpowiednika we wcześniej obowiązującej ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁴⁶. W jej art. 4 zamieszczone zostało natomiast zdecydowanie lepsze — choć niewolne od wątpliwości — rozwiązanie, z którego wynikało, że z zasobów przyrodniczych środowiska, służących zaspokojeniu potrzeb społeczno-gospodarczych, można korzystać wyłącznie w zakresie ustalonym w planach zagospodarowania przestrzennego oraz przepisach o ochronie środowiska⁴⁷.

Literatura

- BUKOWSKI Z., CZECH E.K., KARPUS K., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2013.
- GÓRSKI M., PCHALEK M., RADECKI W., JERZMAŃSKI J., BAR M., URBAN S., JENDROŚKA J.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2011.
- GRUSZECKI E.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. System Informacji Prawniczej LEX, 2016 (wersja elektroniczna).
- GRZYBOWSKI S.: *System prawa cywilnego*. T. 1: *Część ogólna*. Wrocław—Warszawa—Kra-ków—Gdańsk 1974.
- HABUDA A.: *Prawo ochrony środowiska czy prawo środowiska? W: Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*. Red. A. BARCZAK, A. OGOŃSKA. Szczecin 2016.
- HAŁADYJ A., TRZEWIK J.: *Powszechne korzystanie ze środowiska na przykładzie korzystania z lasów*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015.
- KALUŻNY M.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2012.
- KORZENIOWSKI P.: *Zasady prawne ochrony środowiska*. Łódź 2010.
- Leksykon ochrony środowiska*. Red. J. CIECHANOWICZ-McLEAN. Warszawa 2009.

⁴⁵ Tak M. GÓRSKI w: Z. BUKOWSKI, E.K. CZECH, K. KARPUS, B. RAKOCZY: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, s. 130.

⁴⁶ Ostatni tekst jednolity Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 ze zm.

⁴⁷ Przepis ten nawiązywał także do narodowych planów społeczno-gospodarczych, jednak przestały one istnieć z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 1990 r. o uchynieniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 87, poz. 505).

- LIPIŃSKI A.: *Prawne podstawy ochrony środowiska*. Warszawa 2010.
- NOWACKI J., TOBOR Z.: *Wstęp do prawoznawstwa*. Warszawa 2009.
- RADECKI W.: *Komentarz do ustawy o lasach*. System Informacji Prawnej LEX, 2017 (wersja elektroniczna).
- RAKOCZY B.: *Pojęcie gospodarowania zasobami środowiska*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*. Red. B. RAKOCZY, M. SZALEWSKA, K. KARPUS. Toruń 2014.
- RAKOCZY B., BUKOWSKI Z., SZUMA K.: *Prawo wodne. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2013.
- System prawa prywatnego*. T. 2: *Prawo cywilne — część ogólna*. Red. Z. RADWAŃSKI. Warszawa 2002.
- System prawa prywatnego*. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013.
- SZACHUŁOWICZ J.: *Prawo wodne. Komentarz*. Warszawa 2006.
- Ustawa — Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Red. J. JENDROŚKA. Wrocław 2001.
- WAŁAS M.: *Korzystanie ze środowiska*. W: *Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2011.
- WIERZBOWSKI B., RAKOCZY B.: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*. Warszawa 2018.
- WOŹNIAK M.: *Lasy w sferze środowiskowych dóbr publicznych*. W: *Ochrona i użytkowanie zasobów leśnych*. Red. M. WOŹNIAK, M. KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ. Wrocław 2015.

Ryszard Mikosz

**Using the environment
(a few comments on the background of Article 4
of the Act of April 27, 2001 — Environmental Protection Law)**

Summary

What is the subject of the article is the analysis of a legal regulation contained in art. 4 of the Act of 27 April 2001 — Environmental Protection Law. This regulation applies to general rules of utilizing the environment. It follows from the considerations that the law is affected by serious shortcomings. It appears to be incomplete and without a clearer idea. The function and relation to specific regulations concerning the utilization of the environment are also vague.

Key words: Environment, utilization of the environment, widespread utilization of the environment, ordinary utilization of the environment

Ришард Микош

**Использование природных ресурсов
(несколько замечаний, касающихся статьи 4
закона «О защите окружающей среды» от 27 апреля 2001 года)**

Резюме

Предметом статьи является анализ положений, содержащихся в статье 4 «О защите окружающей среды» от 27 апреля 2001 года. Данные положения определяют общий порядок использования природных ресурсов, в котором выявлен ряд серьезных недостатков. Помимо явной неполноты, в нем прослеживается отсутствие единой концепции. Кроме того, в нем нечетко обозначена роль специальных положений, регулирующих использование природных ресурсов, а также отношение к ним.

Ключевые слова: окружающая среда, использование природных ресурсов, общее использование природных ресурсов, обычное использование природных ресурсов

Ryszard Mikosz

**Usò dell'ambiente
(alcune osservazioni ai sensi dell'art. 4 della legge 27 aprile 2001 —
Diritto di protezione dell'ambiente)**

Sommario

L'oggetto di questo articolo è un'analisi della legislazione regolativa inclusa all'art. 4 della legge 27 aprile 2001 — Diritto di protezione dell'ambiente. Questo regolamento riguarda principi generali di uso dell'ambiente. Dalle analisi svolte risulta che tale regolamento abbia delle carenze gravi. È sostanzialmente incompleto ed è privo dell'idea di base. Anche la funzione di questo regolamento e la relazione di norme specifiche che regolano uso dell'ambiente non sono chiare.

Parole chiave: ambiente, uso dell'ambiente, uso universale dell'ambiente, uso solito dell'ambiente