

Publiczne prawa podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, w tym do korzystania z przyrody

Public Subjective Rights of Entrepreneurs to Use the Environment Including to Use the Nature

The impact of entrepreneurs on the environment, through conducting business activities on the one hand, and by the behaviour of entities other than entrepreneurs operating in a given area and using the environment, on the other hand, makes it necessary to indicate the importance of using public subjective rights to use of the environment as a legal good. At the same time, the concept of nature (in the legal sense of the environment) allows to assume that using of the nature is a public right. It is also unjustified to separate the use of the environment from its protection and analogical use of nature and its protection, even in case of an entrepreneur. The dichotomy of acts defined this way will effect in shaping the attitudes of entrepreneurs towards the greater awareness of the need to protect the environment, including nature, but above all in shaping attitudes expressed in the fact that entrepreneurs do not have to be limited only to activities that exert pressure on the environment or nature.

Ewa Katarzyna Czech

*doktor habilitowany nauk prawnych
profesor Uniwersytetu w Białymstoku*

ORCID – 0000-0001-5421-4053

Słowa kluczowe:

publiczne prawo podmiotowe,
publiczne prawo podmiotowe do
korzystania ze środowiska, ochrona
środowiska, ochrona przyrody,
przedsiębiorca

Key words:

public subjective right, public subjective
right to use the environment,
environmental protection, nature
protection, entrepreneur

<https://doi.org/10.36128/priw.vi35.232>

Uwagi wstępne

W ciągu ostatnich lat, problematyka korzystania ze środowiska, w tym korzystania z przyrody, nabiera coraz większego znaczenia, czego wyrazem jest stopniowe poszerzanie dorobku legislacyjnego w tak określonym przedmiocie regulacji.

Widząc przysługiwanie podmiotom prawa publicznych praw do korzystania ze środowiska, w tym przyrody, równocześnie należy przyjąć, że mogą oni domagać się ich realizacji poprzez kierowanie roszczeń tworzących konstrukcję tych praw. W praktyce, publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska (np. przedsiębiorców) są jednak ograniczane wówczas, gdy ustanawianie poszczególnych form ochrony przyrody w zakresie kompetencji

przyznanych organom administracji publicznej, nie służy realizacji celu, jaki przewidział dla nich Ustawodawca. Ma to natomiast wpływ na rozpoczęcie czy też kontynuację działalności gospodarczej przedsiębiorców z uwagi właśnie na ograniczanie publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. Należy mieć na względzie, iż najczęściej wykorzystywane w praktyce przez przedsiębiorców, tzw. reglamentowane publiczne prawo do korzystania ze środowiska¹, aby mogło być realizowane, wymaga uzyskania przewidzianych prawem pozwoleń. Taki stan prawny, wprost wynika z brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska².

Należy mieć jednocześnie na uwadze, że ramy prawne prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce określone są przede wszystkim w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców³. Odzwierciedlają one konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej⁴, należącą do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego. Ponadto, w tych normach zostały zawarte dyrektywy zachowań, których wykonanie tworzy relacje łączące administrację publiczną z przedsiębiorcami, wyznaczając tym samym standardy działań organów administracji publicznej w sprawach dotyczących przedsiębiorców. Wskazywane standardy z pewnością nie powinny wyrażać się w naruszaniu nie tylko publicznych praw podmiotowych przedsiębiorców do korzystania ze środowiska, ale również naruszaniu zasady wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wykorzystywanie zaś form ochrony przyrody w celu blokowania planowanych inwestycji przedsiębiorców, prowadzi do naruszania zarówno wskazywanych praw, jak i wolności.

Istnienie wskazywanej sytuacji w praktyce stosowania prawa powoduje konieczność poddania analizie zagadnienia możliwości postrzegania prawa do korzystania ze środowiska, także jako prawa do korzystania z przyrody. Konieczne jest również określenie możliwości ochrony środowiska czy ochrony przyrody w oparciu o realizację tych praw, także poprzez przedsiębiorców.

-
- 1 Marek Górski, [w:] Marek Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz* (Warszawa: C. H. Beck, 2014), 93.
 - 2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. tj. z 2020, poz. 1219).
 - 3 Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. 2018, poz. 646). Stanowi ona część tzw. Konstytucji biznesu (pięciopak ustaw uchwalonych przez Sejm RP w dniu 6 marca 2018 r.).
 - 4 Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), stanowiącym rozwinięcie treści art. 20, który uznaje wolność działalności gospodarczej za filar społecznej gospodarki rynkowej, ograniczenie wolności działalności gospodarczej w Polsce jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

2. Publiczne prawa podmiotowe w ujęciu stanowisk doktryny i orzecznictwa

Zasadnie wskazywane jest w nauce prawa, że publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych, może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać⁵. Istota publicznego prawa podmiotowego wyraża się zatem w możliwości skutecznego domagania się jednostki od państwa i jego organów, realizujących zadania publiczne, za pomocą zindywidualizowanego roszczenia, ściśle określonego przez obowiązujące prawo, zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego⁶. Widząc w roszczeniu, jako elemencie konstrukcji publicznych praw podmiotowych, w tym publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska, tę instytucję prawną, która umożliwia realizację tych praw, jednocześnie należy uznać zasadność poniższego stanowiska wyrażonego w nauce prawa. Zgodnie z nim, istnienie publicznych praw podmiotowych służyć ma ochronie interesów jednostki, które w ramach unormowań publicznoprawnych mają nierównorzędną (słabszą) pozycję wobec podmiotów władzy. Konstrukcja publicznych praw podmiotowych determinuje obowiązek analizowania w określonej sprawie konkurujących ze sobą interesów: indywidualnego i publicznego. Cechą publicznego prawa podmiotowego jest również niedopuszczalność zrzeczenia się tego prawa. Skorzystanie z niego uzależnione jest natomiast wyłącznie od uznania i chęci podmiotu uprawnionego⁷.

Podmiotami, w stosunku do których, podmioty publicznych praw podmiotowych mogą kierować żądania zachowania zgodnego z treścią publicznych praw podmiotowych są co do zasady państwo i jego organy⁸. Już te wskazywane podmioty tworzą katalog władz publicznych. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 października 2005 r., zasadnie stwierdził jednak m.in., że pojęcie „władzy publicznej” obejmuje wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje »władzy publicznej« w wyniku powierzenia czy przekazania

5 Jan Boć, Adam Błaś, „Publiczne prawa podmiotowe”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć (Wrocław: Kolonia Limited, 2010), 505.

6 Wyrok SN z dnia 11 stycznia 2013 r., I CSK 289/12, LEX nr 1288605.

7 Joanna Człowiekowska, „Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 5 (2006): 175-184.

8 Andrzej Wróbel, „Prawo podmiotowe publiczne”, [w:] *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hausser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C. H. Beck, 2010), 344-345.

im tych funkcji⁹. „Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności”¹⁰. Wynika z tego zatem, że podejmowanie przez organy gminy uchwał w przedmiocie ustanowienia form ochrony przyrody jest niewątpliwie również wykonywaniem władzy publicznej.

W nauce prawa podnoszone jest jednocześnie, że publiczne prawa podmiotowe są „silniejsze” od interesów prawnych. Interes prawny daje jednostce prawo do osiągnięcia konkretyzacji normy prawa administracyjnego. Publiczne prawo podmiotowe daje coś więcej, mianowicie pewność pożądanej reakcji państwa. Z istoty publicznych praw podmiotowych wprost wynika ich ochrona¹¹. Równocześnie wśród regulacji publicznych praw podmiotowych wyróżnia się regulacje o treści negatywnej (zaniechanie) oraz regulacje o treści pozytywnej (działanie)¹².

W nauce prawa wskazywane jest również, że katalog źródeł publicznych praw podmiotowych obejmuje źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o charakterze zewnętrznym, w tym również akty prawa miejscowego oraz indywidualne akty administracyjne konstytucyjne o charakterze uznaniowym¹³. Abstrahując w tym miejscu od zasadności zaliczania do źródeł publicznych praw podmiotowych, indywidualnych aktów administracyjnych konstytucyjnych o charakterze uznaniowym, gdyż nie jest to głównym przedmiotem rozważań, należy wskazać, że już źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o charakterze zewnętrznym, dają bezsporną możliwość określenia istnienia publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska jako dobra prawnego. Przesądza o takim stanie prawnym co najmniej treść art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

3. Publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska przedsiębiorców w ujęciu stanowisk doktryny i orzecznictwa

Istota publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego jest od dawna przedmiotem dyskusji nauki prawa. Potrzeba podniesienia praw do środowiska jako dobra prawnego do rangi publicznych praw podmiotowych wynika z konieczności zagwarantowania obywatelom

-
- 9 Wyrok TK w wyroku z dnia 18 października 2005 r., SK 48/03. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20052101758/T/D20051758TK.pdf>. [dostęp: 22.04.2020].
 - 10 Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy* nr 8 (2001), poz. 256: 1342.
 - 11 Wojciech Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe* (Kraków: Zakamycze, 2002), 195-200.
 - 12 Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, 254-256.
 - 13 Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, 175-177.

poczucia pewności życia w środowisku o określonych prawem standardzie i możliwości korzystania z elementów przyrodniczych. Tą zaś pewność musi gwarantować państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek ten, leżący po stronie wskazywanych ostatnio podmiotów, wynika przykładowo z brzmienia norm art. 74 Konstytucji RP z 1997 r. Ustrojodawca mocą treści powołanych przepisów nałożył na władze publiczne m.in. obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom czy obowiązek ochrony środowiska.

Należy mieć jednocześnie na uwadze, jak zasadnie wskazane zostało w nauce prawa, że każdy człowiek, funkcjonując, korzysta z zasobów środowiska, zarówno dla zaspokojenia własnych, indywidualnie zróżnicowanych potrzeb duchowych (kontemplacja piękna natury), jak i tych życiowych (możliwość oddychania świeżym powietrzem, korzystanie z zasobów wody pitnej) czy ekonomicznych (wykorzystując poszczególne elementy przyrodnicze dla celów gospodarczych). Właśnie ta możliwość postępowania przez jednostkę w określony sposób, przyjmująca formę pozytywnego lub negatywnego kształtowania środowiska, stanowi wyraz wykonywania przysługujących jej praw podmiotowych¹⁴. Dodać jedynie w tym miejscu należy, że na katalog tak określonych publicznych praw podmiotowych można też patrzeć szerzej, tj. w sposób wykraczający poza publiczne prawa podmiotowe do środowiska jako dobra prawnego. Takie widzenie tego zagadnienia jest uzależnione od tego, jak postrzegamy np. publiczne prawo podmiotowe do wydania aktu administracyjnego o określonej treści, tj. np. pozwolenia na budowę, czy są to jeszcze szeroko rozumowane publiczne prawa podmiotowe do środowiska jako dobra prawnego. Nie jest to zagadnienie oczywiste, a wiąże się z problematycznym kwalifikowaniem wskazywanego np. wyżej prawa, którego realizacja spowoduje oddziaływanie na środowisko jako dobro prawne.

Widząc w publicznych prawach podmiotowych do korzystania ze środowiska te instytucje prawne, które realizują się w zachowaniach w stosunku do środowiska jako dobra prawnego, także tych, które nie służą jego ochronie, należy wskazać na następującą okoliczność. Jest nią zasadność wyróżnienia wielości publicznych praw podmiotowych odnoszących się do środowiska jako dobra chronionego prawnie jak np. publicznego prawa podmiotowego do żądania od władzy publicznej działań służących ochronie środowiska czy publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska.¹⁵ Jednocześnie realizacja publicznych praw podmiotowych dotyczących środowiska jest ograniczona poprzez normy, w których określono uwarunkowania prawne

14 Jacek Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016), 89.

15 Por. rozważania zawarte w Ewa Katarzyna Czech, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska* (Białystok: Temida2 2021).

korzystania z tych praw. Szczególną rolę uwarunkowania, w tym ograniczającą korzystanie z powołanych wyżej praw, odgrywają w zakresie publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. Jest to spowodowane tym, że korzystanie ze środowiska, co najmniej z uwagi na powszechność realizacji publicznego prawa do korzystania ze środowiska, wywołuje istotną presję na środowisko jako przedmiot ochrony prawnej. Presja ta jest następstwem zachowań będących wyrazem realizacji tych publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska, które nie mogą być kwalifikowane jako ochrona środowiska w ujęciu normatywnym.

Bez wątpienia wyrazem korzystania z publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego, jest nie tylko pozytywne, ale również negatywne jego kształtowanie. Należy przyjąć, że pomimo wciąż rozwijających się technologii przyjaznych środowisku, prowadzenie działalności gospodarczej powoduje negatywne oddziaływanie na środowisko. I to właśnie kontrolowaniu i zapobieganiu temu oddziaływaniu, gdy jest ono nadmierne, tj. przekraczające standardy określone w przepisach prawa czy decyzjach administracyjnych, służą określone prawem uwarunkowania realizacji publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska. Głównym instrumentem prawnym, umożliwiającym wskazywaną kontrolę czy zapobieganie są pozwolenia¹⁶.

Środowisko jako całokształt otoczenia życia człowieka zapewnia mu warunki do prawidłowego życia i rozwoju. Truizmem zatem jest stwierdzenie, że bez zapewnienia odpowiedniej jakości środowiska nie może być mowy o przyszłości ludzkości. Dlatego też poszczególne regulacje prawne w większym czy mniejszym stopniu określają pozycję jednostki względem środowiska, jednocześnie kreując jej sytuację prawną względem pozostałych podmiotów prawa. Obowiązek dbałości o stan środowiska może być jednak źródłem konfliktów społecznych, w szczególności z uwagi na nierzadko sprzeczne ze sobą interesy podmiotów uprawnionych do korzystania ze środowiska oraz jednocześnie obowiązanych do dbałości o stan środowiska i równocześnie odpowiedzialnych za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Wskazywane obowiązki wprost wynikają z brzmienia art. 86 Konstytucji RP, mimo że zasady ponoszenia wyżej wskazanej odpowiedzialności określa ustawa.

U podstaw konfliktów między przedsiębiorcami i pozostałymi podmiotami funkcjonującymi na danym terenie tkwi wciąż jeszcze wzajemne wykluczanie się interesów, przekonań i wartości podmiotów korzystających ze środowiska. Stronami potencjalnych konfliktów są zazwyczaj właściciele nieruchomości znajdujących się na danym terenie i przedsiębiorcy. Rolą organów administracji publicznej powinno być natomiast rozwiązywanie lub co

16 Patrz też: Anna Barczak, Ewa Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2015), 185 oraz Górski, *Prawo ochrony środowiska*, 1205-1214.

najmniej wyciszanie tych konfliktów. Z zachowaniem naruszającym normy prawa mamy zaś wówczas do czynienia, gdy dla celów politycznych organy administracji publicznej dołączają się do jednej ze stron konfliktu i wykonują prawo w sposób stojący w sprzeczności chociażby z *ratio legis* poszczególnych instytucji prawnych. Obecnie niejednokrotnie uczestnikami takich konfliktów są także organizacje społeczne (głównie ekologiczne), które przypisują sobie uprawnienia do odgrywania roli tradycyjnie przypadającej organowi administracji publicznej, czyli strażnikowi interesu publicznego, występując często w interesie ochrony środowiska. Widząc pozytywny wymiar takiego działania wskazywanych organizacji społecznych, należy mieć jednak na uwadze, że nie zawsze działają one w interesie ochrony środowiska, a są wykorzystywane przez np. podmioty będące właścicielami nieruchomości, którzy chcą zwiększyć ich wartość poprzez wyeliminowanie działalności przedsiębiorców, funkcjonujących w bezpośrednim sąsiedztwie tych nieruchomości.

Dostrzegając istniejące konflikty, mające swe bezpośrednie przełożenie na możliwość realizacji publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska przedsiębiorców i innych podmiotów funkcjonujących na określonym terenie, wskazać należy, że podmiot korzystający ze środowiska¹⁷, będący przedsiębiorcą, jest adresatem większości przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. Określone w nich zostały jego obowiązki, najczęściej ograniczające zakres wolności gospodarczej. Jest to konsekwencją zasady zrównoważonego rozwoju, która tworzy polski porządek prawny. Z perspektywy realizacji publicznego podmiotowego prawa do korzystania ze środowiska zasada ta jest wyznacznikiem oceny nadmierności negatywnego oddziaływania, będącego następstwem korzystania ze środowiska.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r. przyjął, że: „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju

17 Definicja ustawowa podmiotu korzystającego ze środowiska została umieszczona w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z tym przepisem podmiotem korzystającym ze środowiska, jest m.in. przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców 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. z 2019 r. poz. 1079 i 1214), a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego.

zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”¹⁸.

Działalność gospodarcza może oddziaływać na środowisko w sposób bezpośredni – poprzez jego eksploatację – oraz w sposób pośredni – poprzez uboczne negatywne oddziaływanie – przy czym nie ma możliwości wykonywania działalności gospodarczej bez tego ubocznego oddziaływania¹⁹. Nie należy jednak z góry odrzucać możliwości takiego realizowania działalności gospodarczej, która będzie służyła ochronie środowiska jako dobra prawnego, nawet wówczas gdy w określonych wymiarach jej wykonywania będzie wywoływała presję na elementy przyrodnicze.

4. Publiczne prawo podmiotowe przedsiębiorców do korzystania ze środowiska widziane również jako publiczne prawo podmiotowe do korzystania z przyrody

Oddziaływanie przedsiębiorców na środowisko, poprzez prowadzenie działalności gospodarczej z jednej strony, z drugiej zaś strony zachowania podmiotów innych niż przedsiębiorcy, a funkcjonujących na danym terenie i korzystających ze środowiska, powoduje konieczność wskazania wagi wykorzystywania publicznych praw podmiotowych do środowiska jako dobra prawnego, ze szczególnym uwzględnieniem publicznych praw podmiotowych do korzystania z środowiska jako dobra prawnego. Warto jednocześnie zauważyć, że, rozpatrując tak określone zagadnienie wskazanych publicznych praw podmiotowych, należy widzieć konieczność wyróżniania w rozumieniu terminu środowiska również pojęcia przyrody. Jest to o tyle istotne ujęcie, że niestety formy ochrony przyrody nie zawsze wykorzystywane są w celu ochrony przyrody, a nierzadko mają na celu umożliwienie korzystania z prawa do środowiska i – co więcej – prawa własności tylko części podmiotów prawa funkcjonujących na danym terenie. Samo zaś ustanowienie formy ochrony przyrody ma służyć nie ochronie przyrody, ale realizacji wyżej wskazanych praw.

W nauce prawa zasadnie zostało wskazane, że przyroda jest elementem środowiska w ujęciu normatywnym²⁰. Samo środowisko, analogicznie jak wskazywane wyżej publiczne prawa podmiotowe do korzystania z niego,

18 Wyrok TK z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, <https://prawo.money.pl/orzecznictwo/trybunal-konstytucyjny/wyrok;z;dnia;2006-06-06,k,23,05,3172,orzeczenie.html>; [dostęp: 22.04.2020].

19 Bartosz Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006), 349.

20 Wojciech Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz* (Warszawa: Difin, 2006), 15-43; Janusz Stochlak, *Polskie prawo ochrony środowiska. Uwarunkowania, zmiany, stan* (Warszawa: Inspekcja Ochrony

objęte zostały reżimem przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska wynika z art. 4 powoływanego aktu normatywnego. Równocześnie należy zauważyć, że obok pojęcia środowiska w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, funkcjonuje pojęcie zasobów środowiska. W treści art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazane zostało, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie wskazywanego aktu normatywnego oraz przepisów szczególnych. W następstwie tego w treści ust. 4 pkt 1 tego artykułu określone zostało, że szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni określono w przepisach ustawy o ochronie przyrody. Takie brzmienie powoływanych norm pozwala na sformułowanie wniosku, o konieczności stosowania w zakresie ochrony wskazywanych w art. 81 ust 4 pkt 1 dóbr prawnych reżimów obu powoływanych aktów normatywnych.

Przyjmowanie zawierania się w ujęciu prawnym środowiska, również przyrody, a także uwzględnianie ostatnio powoływanych norm ustawy Prawo ochrony środowiska, pozwala na przyjęcie następującego wniosku. Wyraża się on w tym, że publiczne prawa do korzystania ze środowiska powinny być widziane także jako te, które wyrażają się także w publicznych prawach podmiotowych do korzystania z przyrody. Widząc możliwość takiego ujmowania tego zagadnienia, należy jednocześnie wskazać na jeszcze jedną kwestię. Jak już było wyżej podnoszone, publiczne prawa podmiotowe do korzystania ze środowiska mogą wyrażać się zarówno w zachowaniach chroniących środowisko, jak i oddziałujących na to dobro prawne w sposób negatywny, ale mieszczący się w ramach negatywnych oddziaływań dopuszczonych przez ustawodawcę. W zakresie korzystania ze środowiska przez przedsiębiorców możemy mówić o korzystaniu ujmowanym w nauce prawa jako korzystanie reglamentowane i korzystanie zwykłe. Przy czym korzystanie reglamentowane, z uwagi na wymogi uzyskania wskazanych prawem pozwoleń, jest korzystaniem, które podlega szczególnej kontroli administracji. Widząc zasadność takiego rozróżnienia w uwarunkowaniach korzystania ze środowiska, wprowadzonych mocą art. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska, należy wskazać na kolejną okoliczność. W ogólnospołecznym odczuciu to przedsiębiorcy są tą grupą podmiotów prawa, które wywołują największą presję na środowisko, ocenianą jako negatywne oddziaływanie na środowiska. Nie może to jednak prowadzić do możliwości formułowania niekwestionowanego wniosku, o braku po stronie przedsiębiorców takich zachowań, będących korzystaniem ze środowiska, które prowadzą do jego ochrony. Zgodnie z normą art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska przez ochronę środowiska należy rozumieć podjęcie lub zaniechanie działań, które umożliwiają zachowanie

Środowiska, 2002), 53; Janina Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo ochrony przyrody* (Warszawa: Difin, 2006), 11.

lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Jednocześnie ochrona ta polega w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Takie prawne rozumienie ochrony środowiska nie uzasadnia wyrzucania poza jego obręb zachowań mieszczących się w treści praw do korzystania ze środowiska. Nawet bowiem korzystanie z jego zasobów, w oparciu o posiadane pozwolenia, np. emisyjne, nie wyklucza racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wręcz przeciwnie, korzystanie ze środowiska w zgodzie z określającymi to korzystanie pozwoleniami ma właśnie prowadzić to wskazywanych wyżej zachowań mieszczących się w ochronie środowiska. Taki pogląd jest konsekwencją tego, że prawidłowo działające organy administracji, powinny tak określać prawa i obowiązki w treści przyznawanych pozwoleń, które umożliwią racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Z kolei ochrona przyrody w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody²¹, zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 tego aktu normatywnego, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień. Dalej w przepisach powoływanego aktu normatywnego Ustawodawca wyróżnia ochronę częściową, ochronę czynną, ochrona *ex situ*, ochrona *in situ*, ochronę krajobrazową i ochronę ścisłą (art. 5 pkt 4-9 ustawy o ochronie przyrody).

Nie może ulegać wątpliwości, że przyroda, w zakresie jej elementów, ma charakter szczególny na tle wszystkich elementów przyrodniczych tworzących normatywne ujęcie środowiska. Są to elementy przyrodnicze, o charakterze powodującym konieczność postępowania z nimi w oparciu o dodatkowe w stosunku do norm ustawy Prawo ochrony środowiska, zbiór norm zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Powołane rozumienie ochrony przyrody, a także analiza definicji legalnych wskazanych wyżej pojęć, nie wyklucza *a priori* możliwości takiego korzystania z przyrody, w ramach publicznego prawa do korzystania ze środowiska, w tym z przyrody, które będzie się wyrażało również w ochronie przyrody. Rzecz jasna nie będzie to dotyczyło tych

21 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. tj. z 2020, poz. 55).

sytuacji, gdy mamy np. do czynienia z ochroną ścisłą. Należy mieć jednak na uwadze, że ustawodawca dopuszcza zrównoważone użytkowanie przyrody, czemu dał wyraz w powoływanych art. 2 ustawy o ochronie przyrody. Takie rozumienie ochrony przyrody pozwala na sformułowanie poglądu, że także realizowanie publicznego prawa do korzystania ze środowiska, w tym przyrody przez przedsiębiorców, nie można z góry wykluczać takich ich zachowań, które będą wyrażać się w zrównoważonym użytkowaniu przyrody. Z takim stanowiskiem nie stoją w sprzeczności określone w art. 2 ustawy o ochronie przyrody cele jej ochrony. Co więcej, jeden z tych celów, tj. kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody, może być realizowany przy wsparciu finansowym pochodzącym od przedsiębiorców. Nie należy też przyjmować, w świetle brzmienia norm obu ustaw, tj. ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody, poza określonymi prawem wyjątkami, tj. np. obszarów będących rezerwatami ścisłymi, istnienia braku możliwości korzystania z jej zasobów, również przez przedsiębiorców.

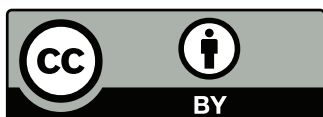
5. Uwagi końcowe

Nie należy przyjmować zasadności ścisłego rozdzielania korzystania ze środowiska od jego ochrony środowiska i analogicznie korzystania z przyrody i jej ochrony, nawet wówczas gdy podmiotem, w kontekście którego będzie rozważane to zagadnienie, jest przedsiębiorcą. Dychotomia tak określonych zachowań przyniesie skutek odwrotny do tego, który wyraża się w kształtowaniu postaw podmiotów prawa w kierunku nie tylko większej świadomości co do konieczności ochrony środowiska, w tym przyrody, ale przede wszystkim kształtowaniu postaw wyrażających się w tym, że prowadzenie działalności gospodarczej (rzecz jasna nie każdej działalności gospodarczej), nie musi sprowadzać się wyłącznie do działań wywołujących presję na środowisko czy przyrodę. Świadomy przedsiębiorca to ten, który czując ciężar odpowiedzialności za środowisko czy przyrodę i mający świadomość negatywnego oddziaływania na te dobra prawne, jednocześnie podejmuje działania służące ich ochronie. Przejawem takiej postawy jest chociażby przekazywanie środków finansowych na działania służące ochronie środowiska, oczywiście innych środków niż te, które muszą być przekazywane przez przedsiębiorców z uwagi na ich obowiązki określone przepisach prawa, np. obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Jednocześnie samo prowadzenie działalności gospodarczej również może być realizowane w taki sposób, który będzie prowadził do racjonalnego kształtowania środowiska i gospodarowania zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju czy zrównoważonym użytkowaniem zasobów przyrody. Z pewnością jednak kreowaniu takich postaw nie służy wykorzystywanie przez grupy mieszkańców przysługujących im publicznych praw podmiotowych do korzystania ze środowiska, a przede wszystkim publicznych praw podmiotowych do środowiska jako

dobrych prawnych, których źródłem są normy Konstytucji RP, jak np. publiczne prawo podmiotowe wyrażające się w żądaniu wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska, w celu utrudniania podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie.

Bibliografia

- Barczak Anna, Ewa Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- Boć, Jan, Adam Błaś, „Publiczne prawa podmiotowe”, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Jan Boć. 505-509. Wrocław: Kolonia Limited, 2010.
- Ciechanowicz-McLean Janina, *Polskie prawo ochrony przyrody*. Warszawa: Difin, 2006.
- Czech, Ewa Katarzyna, *Publiczne prawa podmiotowe do środowiska podmiotów korzystających ze środowiska*. Białystok: Temida2, 2021.
- Człowiekowska Joanna, „Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe” *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 5 (2006): 175-184.
- Górski Marek, [w:] Marek Górski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. 93, 1205-1214. Warszawa: C. H. Beck, 2014.
- Jakimowicz Wojciech, *Publiczne prawa podmiotowe*. Kraków: Zakamycze, 2002.
- Radecki Wojciech, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa: Difin, 2006.
- Rakoczy Bartosz, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2006.
- Stochlak Janusz, *Polskie prawo ochrony środowiska. Uwarunkowania, zmiany, stan*. Warszawa: Inspekcja Ochrony Środowiska, 2002.
- Trzewik Jacek, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2016.
- Wróbel Andrzej, „Prawo podmiotowe publiczne”, [w:] *System Prawa Administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. 305-358. Warszawa: C. H. Beck, 2010.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license. For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>