

# OES

## Prawne aspekty korzystania przez społeczeństwo z zasobów środowiska

### Wprowadzenie

Wyróżniamy co najmniej kilka podstawowych sposobów korzystania ze środowiska. Na pierwszym miejscu można wymienić powszechne korzystanie, oznaczające wolny dostęp całego społeczeństwa do zasobów naturalnych. Po drugie, wskazać należy tzw. zwykłe korzystanie, które charakterystyczne jest dla wykonywania prawa własności nieruchomości zgodnie z jej legalnym przeznaczeniem. Po trzecie, wyróżnienia wymaga gospodarcze (produkcyjne) korzystanie ze środowiska przy zastosowaniu urządzeń i instalacji.

Powstaje pytanie w jakim zakresie ustawodawca poddaje regulacji korzystanie przez ludność z takich zasobów naturalnych, jak powietrze, las i woda, które możemy określić jako dobro wspólne.

#### I. Prawo do czystego powietrza

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.; dalej: u.p.o.ś.), powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy

każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu. Z powszechnym korzystaniem ze środowiska mamy do czynienia tylko, gdy odbywa się bez użycia instalacji.

Ustawodawca dość wąsko określił zakres powszechnego korzystania ze środowiska (poza wodami), gdyż może ono polegać jedynie na wprowadzaniu do środowiska substancji lub energii. Co do zasady omawiany sposób korzystania ze środowiska wyłącza możliwość wprowadzenia do środowiska substancji lub energii innych niż powstające w związku z zaspakajaniem osobistych potrzeb człowieka oraz gospodarstwa domowego. Dla przybliżenia tej kwestii należy wskazać, że ustawodawca przez substancje rozumie pierwiastki chemiczne oraz ich związki, mieszaniny lub roztwory występujące w środowisku lub powstałe w wyniku działalności człowieka. Z kolei w zakresie pojęcia energii mieszczą się ciepło, hałas, wibracje oraz pole elektromagnetyczne.

Wymaga wyjaśnienia, że ustawodawca rozumie przez środowisko ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej (art. 3 pkt 39 u.p.o.ś.). Zakres powszechnego korzystania ze środowiska, określony w ust. 4 ust. 1 u.p.o.ś., w odniesieniu do wszystkich elementów środowiska poza wodami, dotyczy tylko jednego sposobu korzystania, czyli emisji. Zatem powszechne korzystanie ze środowiska sprowadzone zostało do prawa wprowadzania substancji i energii w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego.

Ograniczymy niniejsze uwagi do tak istotnego składnika środowiska jakim jest powietrze atmosferyczne. Częścią środowiska nie jest powietrze znajdujące się wewnątrz budynków i miejsc pracy (art. 3 pkt 26 u.p.o.ś.). Prawnie dostępny każdemu człowiekowi sposób korzystania z powietrza atmosferycznego polega na emitowaniu substancji i energii wedle osobistej potrzeby. Aktualnie bardzo popularne jest pojęcie śladu węglowego. Jest to ilość gazów cieplarnianych emitowanych przez przedsiębiorstwo lub osobę, wyrażona jako ekwiwalent ilości dwutlenku węgla. W odniesieniu do osób, ślad węglowy to wpływ indywidualnej konsumpcji (np.: korzystanie z samochodu, spożycie mięsa, zakup odzieży, ogrzewanie mieszkania) na środowisko. Statystyczny Polak przyczynia się do emisji około 8 ton dwutlenku węgla rocznie. Dla porównania Amerykanin generuje 17 ton.

Skoro możemy korzystać z powietrza na własne potrzeby w ten sposób,

że emitujemy substancje (pyły) do powietrza, to z drugiej strony pojawia się pytanie, czy każdy człowiek ma prawo do życia w czystym powietrzu. Czy prawo do wprowadzania substancji do powietrza koreluje z roszczeniem o zachowanie czystego powietrza?

Zwrócić trzeba uwagę, że w ocenie Sądu Najwyższego indywidualne prawo do życia w czystym środowisku nie stanowi dobra osobistego chronionego przez przepisy art. 23-24 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.). W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2021 r. (sygn. akt III CZP 27/20, publ. OSNC 2021, nr11 poz. 72) wyjaśniono, że „Środowisko naturalne (...) to (...) dobro wspólne dla ludzkości, mające substrat materialny w postaci powietrza, wody, gleby, świata roślin i zwierząt. Środowisko naturalne i jego stan decyduje o fizycznym przetrwaniu człowieka i o stopniu, w jakim zaspakajane są jego podstawowe potrzeby bytowe. W tych kategoriach ujmować trzeba dostęp do powietrza, wody, żywności oraz oczekiwanie, żeby dobra te nie zostały skażone, gdyż inaczej, w krótszej lub dłuższej perspektywie, odbije się to na zdrowiu populacji i pojedynczych jej członków”.

Mimo tego SN uznał, że „prawo do życia w czystym środowisku, umożliwiającym oddychanie powietrzem atmosferycznym spełniającym standardy jakości powietrza określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, w miejscach, w których osoba przebywa przez dłuższy czas, w szczególności w miejscu zamieszkania, nie jest dobrem osobistym w rozumieniu art. 23 k.c.” Natomiast dobrem osobistym każdego człowieka jest zdrowie, które podlega ochronie cywilnoprawnej na podstawie art. 23 k.c. w związku z art. 24 k.c. i art. 448 k.c. Przy czym do naruszenia zdrowia konkretnej

osoby może prowadzić naruszenie standardów jakości powietrza określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Wobec tego naruszenie tych standardów może prowadzić do ingerencji w dobro osobiste, jakim jest zdrowie.

O jakości powietrza w miejscu zamieszkania decyduje także zapach. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2720/19 wskazał, „że przy ocenie nadmierności oddziaływań odorowych nie można pomijać, że emisja odorów może w pewnych sytuacjach prowadzić do naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania, czyli wartości chronionych m.in. na gruncie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W szczególności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się, że wspomniany przepis Konwencji obejmuje poszanowanie jakości życia prywatnego oraz możliwość korzystania w spokoju z walorów własnego domu. Prawa te mogą być naruszone również w sposób niematerialny, np. na skutek hałasu, emisji szkodliwych substancji, nieprzyjemnych zapachów oraz innych ingerencji”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 996/18 wyjaśnił, że „pomimo wynikającego z art. 85 u.p.o.ś. obowiązku ochrony powietrza ustawodawca nie przewidział w polskim porządku prawnym ochrony powietrza przed zapachami, a jedynie przed określonymi substancjami w powietrzu. Zapach, czy też odór jest substancją niemierzalną, zaś jego odczuwanie w każdym przypadku ma charakter subiektywny. Zapachy, pomimo, iż mogą być uciążliwe nie mogą być badane, ponieważ w polskim

systemie prawnym nie istnieją normy prawne, które odnosiłyby się do zapachów”.

Ponieważ środowisko jest dobrem wspólnym, dlatego dbałość o stan środowiska i zasobów naturalnych stanowi zadanie władzy publicznej. Obok tworzenia programów, strategii i planów dotyczących tej sfery, władza publiczna posiada instrumenty do nakazywania i egzekwowania pewnych zachowań. Służy temu system zezwoleń, licencji oraz kar i środków egzekucji administracyjnej. Zatem władza publiczna może przeciwdziałać zanieczyszczeniom i dążyć do utrzymania naukowo wyznaczonych standardów środowiska.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska. Nadto władze publiczne obowiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji). Szczegółowe rozwiązania należą do materii ustawowej. Zgodnie z zasadą sformułowaną w art. 85 u.p.o.ś. ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach. Przykładem regulacji będącej odpowiedzią na współczesne wyzwania jest ustawa z dnia 15 maja 2015 r. o substancjach zubożających warstwę ozonową oraz o niektórych fluorowanych gazach cieplarnianych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2065).

Kończąc uwagi o prawnych regułach powszechnego korzystania z powietrza należy powtórzyć, że powszechne korzystanie z powietrza polega na emisji substancji i energii do atmosfery. Natomiast korzystanie z lasu i wody odbywa się głównie poprzez eksploatację tych zasobów.

## II. Powszechny dostęp do lasów

Każdy ma prawo korzystania z zasobów lasów państwowych. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1275; dalej: u.l.), lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności, jednak niektóre części lasu mogą być objęte stałym lub okresowym zakazem wstępu. Powodem wprowadzenia takiego zakazu może być na przykład ochrona upraw leśnych i siedlisk zwierząt, albo zagrożenie pożarowe. Każdy ma prawo wstępu do lasu państwowego i zbioru płodów runa leśnego na potrzeby własne (art. 27 ust. 1 u.l.). Również każdy może nieodpłatnie zlokalizować pasiekę w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 27 ust. 4 u.l.).

Prawo wolnego wstępu do lasów państwowych w celach rekreacyjnych oraz to, że niekomercyjny zbiór runa leśnego jest nieodpłatny, znalazły potwierdzenie w przepisach art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1235; dalej: u.s.z.n.k.).

Powyższe nie dotyczy wstępu do lasów prywatnych. Zgodnie z art. 28 u.l. właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa może zakazać wstępu do lasu, oznaczając ten las tablicą z odpowiednim napisem.

## III. Powszechny dostęp do wód powierzchniowych

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2233; dalej: u.p.w.), każdemu

przysługuje prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego. Przy czym istnieje możliwość rozszerzenia prawa do powszechnego korzystania także na niepubliczne śródlądowe wody powierzchniowe. Mianowicie rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, dopuszczalny zakres powszechnego korzystania z takich wód, ale wyłącznie w celu zaspokajaniu potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego. W powyższym przypadku właścicielowi wód przysługuje z budżetu gminy odszkodowanie, które obejmuje wyłącznie szkodę rzeczywiście poniesioną (bez utraconych korzyści). Wysokość odszkodowania w formie pieniężnej ustala wojewoda w drodze decyzji. Właściciel wód, który nie zgadza się z decyzją wojewody może wnieść powództwo do sądu powszechnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 32 ust. 3 i 4, art. 469 u.p.w.).

Powszechnie korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb (art. 32 ust. 2 u.p.w.). Dostęp do cieków i zbiorników wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest wolny a uprawianie rekreacji nieodpłatne (art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.s.z.n.k.). Wymaga podkreślenia, iż powszechnym korzystaniem z wód nie są objęte wody podziemne.

Należy zauważyć, że akweny przystosowane do uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb, mają



na ogół gospodarza. Stąd rodzi się pewna trudność w praktycznej realizacji przez społeczeństwo prawa do powszechnego korzystania z wód. Jeżeli użytkownikami wód powierzchniowych są jednostki samorządu terytorialnego, kluby sportowe, w tym uczniowskie kluby sportowe, związki sportowe oraz podmioty uprawnione do rybactwa, wówczas wymienione podmioty zwolnione zostają z opłaty rocznej z tytułu użytkowania wód, jeżeli zapewniają powszechny i bezpłatny dostęp do wód (art. 261 ust. 6 pkt 2 u.p.w.). Jest to zatem rozwiązanie wspierające powszechny dostęp do wód w celach wypoczynku i uprawiania sportu.

Korzystanie z wypoczynku nad wodą powinno odbywać się w wyznaczonych do tego miejscach, tj. kąpieliskach, miejscach okazjonalnie wykorzystywanych do kąpeli oraz plażach publicznych. Lokalizacja i prowadzenie wykazu kąpielisk oraz wyznaczenie terminu sezonu kąpielowego są zadaniami gminy. O możliwości dostępu do wód powierzchniowych rozstrzygają także względy sanitarne. W razie zanieczyszczenia wody następuje zamknięcie kąpieliska i plaży.

Ponieważ zbiorniki wodne sąsiadują z gruntami prywatnymi, dlatego ustawodawca nałożył pewne obowiązki na ich właścicieli. W myśl art. 233 ust. 2 u.p.w. właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wód w sposób umożliwiający to korzystanie. Części nieruchomości umożliwiające dostęp do wód wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji. Ustawodawca przewidział także odpowiednią sankcję. Mianowicie kto wbrew przepisowi art. 233 ust. 2 u.p.w. nie zapewnia dostępu do wody

w sposób umożliwiający powszechne korzystanie z wód, podlega karze grzywny (art. 477 pkt 11 u.p.w.).

Powszechne korzystanie nie odnosi się do wód podziemnych, w tym wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Nie dotyczy także kopalni i surowców znajdujących się pod powierzchnią ziemi, a stanowiących górnictwem własność Skarbu Państwa.

#### **IV. Uwagi do zagadnienia powszechnego korzystania ze środowiska**

Należy zapytać, czy przynależne społeczeństwu uprawnienie do powszechnego korzystania z zasobów środowiska powinno być ujmowane w kategorii prawa, czy też w kategorii wolności. Przyznanie komuś prawa implikuje obowiązek państwa podjęcia działań pozytywnych na rzecz jednostek dysponujących tym prawem. Z kolei korzystanie z wolności pociąga za sobą jedynie obowiązek państwa do zaniechania ingerencji w działania jednostek w granicach posiadanej wolności. Z antropocentrycznej perspektywy ochrony środowiska i jego zasobów bardziej odpowiednia jest konstrukcja prawa do środowiska. Wówczas po stronie władzy publicznej istnieje nie tylko zakaz ingerencji w sferę otwartego dostępu społeczeństwa do środowiska, ale również powstaje obowiązek organów państwa uchwalenia skutecznych rozwiązań prawnych na rzecz jednostki i jakości środowiska.

Czyste środowisko jest dobrem wspólnym, a jego ochrona należy do istotnych zadań władzy publicznej. Ochrona realizowana jest poprzez planowanie kierunku rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także poprzez

prawną reglamentację dostępu do zezwoleń na prowadzenie działalności uciążliwej dla środowiska.

Zadaniem państwa jest tworzenie porządku prawnego sprzyjającego utrzymaniu bezpieczeństwa ekologicznego. Beneficjentem działań władzy publicznej powinno być społeczeństwo. Pozycję jednostki w jej stosunkach z organami władzy publicznej ujmuje się najczęściej w postaci konstrukcji publicznych praw podmiotowych. Realizacja przez państwo celów ochrony środowiska pozostaje w bezpośrednim związku z wykonywaniem przez jednostki uprawnień w zakresie powszechnego korzystania ze środowiska. W konsekwencji przyjęcie konstrukcji publicznych praw podmiotowych, których przedmiotem jest środowisko, daje jednostce możliwość żądania od organu władzy publicznej określonego działania, tak aby zapewnić jednostce korzystanie z przysługujących jej uprawnień. Takim uprawnieniem jest pozaprodukcyjne korzystanie z powietrza, lasu i wody jako świadczeń na potrzeby własne ludności.

Na przykładzie środowiska widać jak dobro wspólne zabezpieczone przez publiczne prawa podmiotowe, pełni funkcję gwarancyjną w stosunku do dóbr osobistych człowieka takich, jak zdrowie. Środowisko i jego zasoby stanowią dobro wspólne, które koreluje z istotną potrzebą człowieka, jaką jest czyste powietrze atmosferyczne w miejscu zamieszkania. Czyste powietrze to czynnik wpływający na stan zdrowia i komfort życia, czyli na dobro osobiste. Ze zdrowiem powiązane są wypoczynek, sport i rekreacja. Powyższe aktywności człowieka realizowane są w dużej mierze przez kontakt z wodą i lasem. Odbudowa sił vitalnych człowieka na łonie przyrody pozostaje w ścisłym związku z jego zdrowiem osobistym, ale zarazem jest czynnikiem, który można uwzględnić w ochronie zdrowia publicznego.



**Opracował: dr Krzysztof Świdorski, radca prawny**

**Materiał przygotowany przez OBSERWATORIUM EKONOMICZNO-SPOŁECZNE**

**Obserwatorium Ekonomiczno-Społeczne** jest niezależnym oraz apolitycznym Think-Tankiem działającym na obszarze Polski, którego prace zostały zapoczątkowane w 2020 roku. Zostało powołane w celu prowadzenia działalności naukowo-badawczej, analitycznej, wydawniczej, popularyzatorskiej, eksperckiej oraz edukacyjnej.

**ZAPRASZAMY DO KONTAKTU**

[WWW.OBSERWATORIUMEKONOMICZNO-SPOLECZNE.COM](http://WWW.OBSERWATORIUMEKONOMICZNO-SPOLECZNE.COM)