

ne zawierają informację o ograniczeniach, w innych nie ma o tym wzmianki i tereny mogą być zagospodarowywane w odmienny sposób.

Aktualną wersję projektu ustawy w zakresie ustalenia treści służebności przesyłu należy uznać za nałożenie na właścicieli ciężaru nadmiernego, radykalnie zmieniającego ich sytuację majątkową. Służebność przesyłu jest prawem determinowanym przeznaczeniem, trwałością, parametrami technicznymi urządzeń przesyłowych. Stąd treść służebności przesyłu należy ustalać w każdym przypadku indywidualnie, a ustawa nie może zakładać generalnie zakazów i ograniczeń w tym samym zakresie, co do wszystkich przypadków. Dalej budowa nowych urządzeń przesyłowych w miejsc wyeksploatowanych lub posiadających inne parametry techniczne jest związaniem nowego stosunku umownego. Należy bowiem bardzo dokładnie rozróżnić jakiego rodzaju urządzenia przesyłowe obciążają nieruchomość: energetyczne, gazowe, ciepłone, wodociągowe, kanalizacyjne i jakie są ich parametry techniczne, przewidywać okres ich technologicznej trwałości. W każdym wymienionym powyżej przypadku odmienna będzie treść świadczenia właściciela nieruchomości obciążonej.

Ponieważ przepisy prawne w Polsce nie spełniają wskazanych powyżej kryteriów należy wyrazić uzasadnione przekonanie, iż treść służebności przesyłu może być warunkowana przez uregulowania nie będącymi źródłami prawa, wówczas możemy mieć do czynienia z przypadkami wywłaszczeniem nieruchomości *de facto*.

SUMMARY

This paper deals with the issue of servitude of transmission fuel and energy as an "expropriation *de facto*" of ownership of immovable property. The article describes the distribution of fuel and energy using equipment belonging to the operators of transmission by other people's land as a public task. At the same time, the legal entity has a duty to respect the property rights. The property is under protection at the level of national and international law and a restriction may be in the public interest by law. Constructing transmission equipment on other people's land is an interference in the right of ownership of property in a public interest and public authority permits the limitation by the Act or in accordance with the standards of the protection of human rights.

MARTYNA WALAS¹

KORZYSTANIE Z ZASOBÓW PRZYRODY A OBOWIĄZKI WŁADZ PUBLICZNYCH

I. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Przyroda ma dla człowieka zarówno wartość materialną, jak i niematerialną. Pierwsza związana jest z jej wykorzystaniem gospodarczym, druga dotyczy kwestii wyższego rzędu (kulturalnym, zdrowotnych itp.)². Działania człowieka, które oddziałują na przyrodę, mają dwójaki charakter. Z jednej strony, przez wykorzystanie zasobów przyrody dla realizacji własnych potrzeb może dochodzić do licznych naruszeń. Z drugiej strony, człowiek, a także wiele organów administracji publicznej, podejmują także liczne działania w celu ochrony przyrody, w tym próby naprawienia skutków niekorzystnego wpływu działalności człowieka.

Należy się jednak zastanowić, co w ogóle należy rozumieć pod pojęciem przyrody. Termin ten nie należy z pewnością do nauk prawnych. Jego rozumienia szukać by należało raczej przede wszystkim w naukach przyrodniczych. W doktrynie podejmuje się jednak próby definicji tego pojęcia na potrzeby nauk prawnych. Według L. Jastrzębskiego, przez pojęcie to należy rozumieć: najcenniejsze twory przyrody żywej i nieożywionej, lasy i zadrzewienia, wszelkie dzikie zwierzęta oraz ryby i raki³. Natomiast J. Rubaszkie-wicz do pojęcia przyrody zalicza: „całokształt rzeczy i zjawisk znajdujących się w ciągłym ruchu, tworzących wszechświat i naszą planetę”⁴.

- 1 Doktorantka w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Absolwentka administracji oraz studentka prawa. Założyciel oraz opiekun Koła Naukowego Prawa Ochrony Środowiska.
- 2 T. Szczęsny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1982, s. 7.
- 3 L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 33.
- 4 J. Rubaszkie-wicz, *Ochrona środowiska w wymiarze międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2008, s. 9.

Jak się słusznie podkreśla w doktrynie, brak jest legalnej definicji pojęcia przyrody⁵. Ustawodawca polski zdefiniował ją natomiast w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁶. Przez pojęcie to należy, zgodnie z art. 5 pkt 20 tej ustawy, rozumieć „krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami”. Podstawowym elementem w tej definicji niewątpliwie jest pojęcie krajobrazu, którego jednak ustawodawca także nie zdefiniował. Pojęcie to niezmiernie trudno zdefiniować, jednak ustawodawca w art. 5 pkt 23 u.o.p. wspomina o „walorach krajobrazowych”, przez które należy rozumieć „wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka”.

Ustawodawca definiuje natomiast (w u.o.p.) pojęcie ochrony przyrody. Ochrona przyrody, zgodnie z art. 2 tej ustawy, polega na „zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody”.

W dalszej części tego przepisu ustawodawca wymienia owe zasoby, twory i składniki przyrody. Są to: dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby; rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową; zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia; siedliska przyrodnicze; siedliska zagrożone wyginięciem, rzadkie i chronione gatunki roślin, zwierząt i grzybów; twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt; krajobraz; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewienia. Można przyjąć, iż ustawodawca wskazując poszczególne elementy, wskazuje co składa się w ogóle na pojęcie przyrody.

Kolejnym istotnym przepisem jest art. 2 ust. 2 u.o.p., w którym ustawodawca wymienia cele ochrony przyrody. Są to: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Takie określenie przez ustawodawcę ochrony przyrody oraz jej celów wskazuje, iż zasoby ochrony przyrody mogą być jak najbardziej wykorzystywane przez człowieka, jednak powinno się to odbywać w sposób zrównoważony, a poza tym powinny być podejmowane działania w celu odnawiania tych zasobów.

5 B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009, s. 1.

6 Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

Kwestią o dość istotnym znaczeniu przy omawianiu niniejszej problematyki jest relacja między prawem ochrony przyrody a prawem ochrony środowiska. Jak się słusznie powszechnie przyjmuje w doktrynie⁷, ochrona przyrody jest częścią działań należących do ochrony środowiska, ponieważ przyroda jest elementem środowiska. Takie stwierdzenie wynika przede wszystkim z legalnej definicji środowiska zawartej w art. 3 pkt 39 ustawy

z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁸. Ustawodawca wskazuje, iż przez pojęcie środowiska należy rozumieć „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, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”.

Taka regulacja wskazuje pośrednio na konieczność wykładni oraz stosowania przepisów ustawy o ochronie przyrody w zgodzie z ogólnymi zasadami ochrony środowiska wynikającymi z p.o.ś.⁹ Na taki charakter tej relacji wskazuje także art. 81 ust. 1 p.o.ś., który stanowi, iż „ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy [p.o.ś.] oraz przepisów szczególnych”. Jak się podnosi¹⁰, przepisy p.o.ś. mają pełnić funkcję podstawową wobec innych ustaw regulujących kwestie dotyczące całego prawa ochrony środowiska, mimo iż będą akty o takiej samej randze w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa¹¹. Przepisy szczególne natomiast będą miały charakter *lex specialis*. Oznacza to, że tam, gdzie pojawiają się odrębne wobec p.o.ś. regulacje, będzie miała zastosowanie zasada *lex specialis derogat legi generali*¹².

7 Szerzej np.: B. Fura, M. Fura, *Rozwój ochrony przyrody i środowiska naturalnego w Polsce z uwzględnieniem aspektów pranych* [w:] *Prawo dla środowiska*, red. A. Erechemla, Rzeszów 2011, s. 181-182; K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 12; A. Habuda, *Autonomia prawa ochrony przyrody, fakt czy postulat?* [w:] *Człowiek a środowisko. Aspekty prawno-społeczne*, red. F. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 128-139; B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 5; J. Ciechanowicz-McLean [w:] *Polskie prawo ochrony przyrody*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2006, s. 11.

8 Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

9 K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 12.

10 J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Wrocław 2005, s. 96.

11 K. Gruszecki, *op. cit.*, s. 12.

12 M. Pchałek [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendroška, Warszawa 2011, s. 290.

II. KORZYSTANIE Z ZASOBÓW PRZYRODY A KORZYSTANIE ZE ŚRODOWISKA

W prawie polskim prawo do korzystania ze środowiska zostało wprost uregulowane w akcie rangi ustawowej, to znaczy w p.o.ś. W doktrynie pojawia się słuszny pogląd¹³, że prawo takie można wywodzić z aktu najwyższej rangi, czyli Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁴, poprzez interpretację art. 5, art. 31 ust.3, art. 68 ust.4, art. 74 i art. 86. Zauważyć należy, że w art. 71 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 roku¹⁵ wyrażone było prawo do niegospodarczego korzystania z wartości środowiska. Także w preambule ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁶ wskazano, iż Polska Rzeczpospolita Ludowa „tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do wszechstronnego korzystania z wartości środowiska”. W aktualnie obowiązującej Konstytucji RP wprost takich regulacji nie zawarto.

Bardzo istotną regulacją jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia

i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (zasada proporcjonalności). Ochronę środowiska uznano za jedną z tych wartości, dla których mogą zostać ograniczone wolności i prawa konstytucyjne. Oznacza to także, że dla ochrony środowiska można także ograniczyć korzystanie z jego zasobów, przyjmując oczywiście, iż Konstytucja RP zapewnia prawo do korzystania ze środowiska.

W art. 4 p.o.ś. ustawodawca zawarł natomiast definicje różnego rodzaju korzystania ze środowiska (tak zwane „prawne formy korzystania ze środowiska”¹⁷). Wśród tych form M. Górski wyróżnia¹⁸: powszechne korzystanie,

zwykle korzystanie (obie nazwy zostały sformułowane przez samego ustawodawcę w omawianym artykule) oraz „reglamentowane korzystanie” (sformułowane w sposób opisowy). Natomiast B. Rakoczy wyróżnia¹⁹ powszechne korzystanie ze środowiska oraz zwykle korzystanie, ale w dwóch postaciach. Jest to zwykle korzystanie ze środowiska wymagające pozwolenia od właściwego organu ochrony środowiska oraz zwykle korzystanie nie wymagające uzyskania owego pozwolenia. Szczególnym rodzajem zwykłego korzystania ze środowiska jest także zwykle korzystanie z wody w rozumieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne²⁰.

Powszechnym korzystaniem ze środowiska jest, zgodnie z art. 4 ust. 1 p.o.ś., „korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu [...]”. Ta forma korzystania ze środowiska została ograniczona co do zakresu wprowadzania do środowiska substancji lub energii oraz innego niż wprowadzanie substancji i energii powszechnego korzystania z wód.

Zwykłym korzystaniem ze środowiska jest także korzystanie, które wykracza poza ramy powszechnego korzystania²¹. Jak już wspomniano, można tutaj wyróżnić korzystanie ze środowiska zwykle niewymagające uzyskania żadnego pozwolenia oraz korzystanie zwykle wymagające takiego pozwolenia (korzystanie reglamentowane). Najłatwiej w praktyce ustalić można korzystanie reglamentowane, ponieważ na takie korzystanie ze środowiska wymagane jest uzyskanie odpowiedniej decyzji administracyjnej. Najtrudniej natomiast wskazać korzystanie zwykle niewymagające żadnego pozwolenia. Wskazuje się, że taki zakres korzystania ze środowiska z pewnością nie ma charakteru dowolnego. Jego granice będą określone przez przepisy ogólne (przede wszystkim ustawowe), a nie konkretne postanowienia indywidualnych rozstrzygnięć. Takie określenie granic zwykłego korzystania stwarza możliwość kontrolowania przestrzegania owych granic oraz stosowania środków nadzorczych naruszających je²².

Powyższe rozróżnienie należy uznać za słuszne, gdyż korzystanie z zasobów środowiska (przyrody) często skutkuje szkodą w środowisku albo eksploatacją jego zasobów²³. Należy podkreślić²⁴, iż „przyjęcie założenia nie-

13 Szerzej na przykład: M. Turek, J. Turek, *Prawo do osobistego korzystania z wartości środowiska naturalnego i jego ochrona* [w:] *Człowiek...*, s. 102-114; K. Klenowska, *Prawo do korzystania ze środowiska należytej jakości w prawie polskim* [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska 2008*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008, s. 77; B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 199-243.

14 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej jako: Konstytucja RP.

15 Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

16 Dz.U. Nr 3, poz. 6 ze zm.

17 M. Górski [w:] red. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 130.

18 *Ibidem*, s. 130

19 B. Rakoczy [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, Warszawa 2008, s. 50; M. Walas, *Korzystanie z lasów a korzystanie ze środowiska* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 97-98.

20 Dz.U. z 2012 r. Nr 145 ze zm.

21 B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 50.

22 M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 133.

23 Szerzej: M. Walas, *op. cit.*, s. 98.

24 B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 49-51.

ograniczonego dostępu do środowiska i jego zasobów byłoby irracjonalne i niewykonalne, a w praktyce prowadziłoby do jego niekontrolowanej eksploatacji i ciągłych naruszeń²⁵.

Artykuł 4 p.o.ś. został umieszczony w dziale zatytułowanym „Definicje i zasady ogólne”. W doktrynie pojawiło się pytanie o charakter tego przepisu. Zgodnie z jednym stanowiskiem, za zasadę ogólną przyjmuje się tylko zasadę powszechnego korzystania ze środowiska, jednak do pozostałych form tego korzystania się nie odnosząc²⁶. Natomiast M. Górski²⁷, wychodząc z założenia, że „korzystanie ze środowiska jest możliwe tylko w zakresie prawem dopuszczonym” i tylko w jednej z powyżej wspomnianych form, stwierdza, że zasadę ogólną nazywa „zasadą ustalenia dopuszczalnego zakresu korzystania ze środowiska” lub „zasadą legalności korzystania ze środowiska”²⁸.

Co do korzystania z niektórych zasobów środowiska p.o.ś. wprost odsyła do przepisów szczególnych. Dotyczy to na przykład wód czy lasów (ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach²⁹). Bardzo istotne są regulacje zawarte zwłaszcza w ustawie Prawo wodne. Ustawodawca wyróżnia powszechne, zwykłe i szczególne korzystanie z wód. Działanie to ma charakter normatywny i z pewnością są to regulacje *lex specialis* w stosunku do p.o.ś.³⁰. W ustawie o lasach natomiast ustawodawca posłużył się sformułowaniem „udostępnianie lasów”. Brak tutaj z pewnością charakteru normatywnego. Regulacje te są zaledwie postulatami, które wskazują, w jaki sposób wykorzystywanie lasów powinno się odbywać³¹.

Pomimo iż Konstytucja RP nie przyznaje wprost prawa do korzystania ze środowiska, nakłada jednak, w art. 5, na państwo, w tym przede wszystkim władzę publiczną, obowiązek zapewnienia ochrony środowiska.

III. ZASADY OCHRONY PRZYRODY

Aby przejść do obowiązków, jakie spoczywają na władzach publicznych w związku z korzystaniem z zasobów przyrody, warto zwrócić uwagę na za-

25 Por. szerzej: A. Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995.

26 B. Rakoczy [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *op. cit.*, s. 49-51.

27 M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 131.

28 *Ibidem*, s. 131.

29 Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

30 Por. szerzej: M. Górski [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 132; J. Szachułowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 129-133; W. Radecki [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. J. Rotko, Wrocław 2002, s. 101-107.

31 Szerzej: M. Walas, *op. cit.*, s. 96-117.

sady prawa ochrony przyrody, które wyznaczają kierunek działań organów administracji publicznej. Zasady ochrony przyrody pełnią bowiem dwojaką funkcję. Po pierwsze, „obejmują te wartości, których urzeczywistnieniu prawo ochrony przyrody ma służyć”³². Po drugie, są dyrektywami wykładni, jak realizować ochronę przyrody, by chronione wartości urzeczywistnić w procesie stosowania prawa³³.

W doktrynie wyróżnia się kilka zasad ochrony przyrody. J. Ciechanowicz-McLean³⁴ wyróżnia pięć zasad: zasadę umiędzynarodowienia prawnej ochrony przyrody, zasadę integralności prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody, zasadę zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody, zasadę kompleksowej ochrony przyrody oraz zasadę planowości. Natomiast J. Sommer³⁵ wyróżnia: zasadę obowiązku zachowania różnorodności przyrodniczej, zasadę zrównoważonego użytkowania składników przyrody, zasadę restytucji składników przyrody, zasadę ochrony przyrody jako integralny element polityki władz publicznych oraz zasadę powszechnego obowiązku każdego ochrony przyrody.

Na potrzeby niniejszego opracowania zostaną natomiast przyjęte zasady wyróżnione, ze względu na dorobek doktryny w zakresie zasad prawa ochrony przyrody, przez B. Rakoczego. Autor wyróżnia zasadę kompleksowej ochrony przyrody, zasadę powszechnego dostępu do zasobów przyrody oraz zasadę zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi³⁶.

Zgodnie z zasadą kompleksowej ochrony przyrody w trakcie stanowienia oraz stosowania prawa należy podejmować takie działania, „które pozwolą chronić elementy przyrodnicze z zachowaniem innych elementów przyrodniczych”³⁷. Takie ujęcie wynika z założenia, że „przyroda stanowi pewną całość, w której to całości każdy element ma swoje miejsce”³⁸. Zasada ta skierowana jest do wszystkich podmiotów administracji publicznej, jak i podmiotów korzystających z zasobów przyrody.

Dwie kolejne zasady są niezwykle istotne z punktu widzenia zakresu korzystania z zasobów przyrody. B. Rakoczy wyróżnia zasadę powszechnego dostępu do zasobów przyrody, jednak nie należy zasady tej rozumieć zbyt szeroko. Autor bowiem łączy tę zasadę z tak zwanym „prawem do odpoczynku”³⁹, czyli

32 B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 5.

33 *Ibidem*, s. 5.

34 J. Ciechanowicz-McLean [w:] J. Ciechanowicz-McLean, *Polskie prawo...*, s. 33-34.

35 J. Sommer [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 56.

36 B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 6-8.

37 *Ibidem*, s. 7.

38 *Ibidem*, s. 7.

39 *Ibidem*, s. 9.

niewątpliwie niegospodarczymi sposobami korzystania z zasobów przyrody. Nie można natomiast mówić o powszechnym dostępie do zasobów przyrody w przypadkach realizowania celu gospodarczego. W związku z takim korzystaniem z zasobów przyrody ustawodawca wprowadza bowiem liczne ograniczenia zarówno w zakresie prawa własności, swobody działalności gospodarczej, a także w procesie budowlanym⁴⁰. Jak słusznie zauważa B. Rakoczy, przyroda odgrywa znaczącą rolę w regeneracji sił fizycznych i psychicznych człowieka. Zasoby przyrody zatem powinny odgrywać większą rolę w wypoczynku i turystyce jako element prawa do wypoczynku⁴¹.

Ostatnią zasadą wyróżnioną przez B. Rakoczego jest zasada zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi. Jest ona niewątpliwie częścią zasady zrównoważonego rozwoju wyrażonej w art. 5 Konstytucji RP, ponieważ to przede wszystkim do zasobów przyrodniczych odnosi się ta konstytucyjna zasada⁴². Zasada zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi, i szerzej: zasada zrównoważonego rozwoju, nie oznacza, iż współczesne pokolenia nie powinny w ogóle korzystać z zasobów środowiska, jednak powinny to czynić w sposób racjonalny. Racjonalność ta przejawia się w dwóch sferach. Po pierwsze, zasoby powinny być wykorzystywane w niezbędnym zakresie. Dotyczy to zarówno zasobów już pozyskiwanych, jak i poszukiwania elementów alternatywnych. Po drugie, dopuszczalne powinno być wykorzystywanie tych zasobów, które są możliwe do odnowienia.

W ustawie o ochronie przyrody ustawodawca używa określenia „zrównoważony” w stosunku do: użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody; użytkowania różnorodności biologicznej oraz wykorzystania użytków rolnych i leśnych⁴³.

IV. ORGANY OCHRONY PRZYRODY I ICH ZADANIA

Jak już wspomniano, ustrojodawca polski nałożył na państwo, a więc przede wszystkim na organy administracji, obowiązek ochrony środowiska. Obowiązek ten został także potwierdzony w art. 4 u.o.p.

40 Szerzej: D. Trzcińska [w:] *Polskie prawo...*, s. 107-117.

41 Szerzej: B. Rakoczy, *Konstytucyjne prawo do wypoczynku a ochrona przyrody* [w:] *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy i perspektywy*, red. D. Kopeć, N. Ratajczyk, Łódź 2008, s. 93-101; W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 79.

42 Szerzej o koncepcji zrównoważonego rozwoju: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, *passim*.

43 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych* [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź-Poznań 2011, s. 70.

Do realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody ustawodawca wyznaczył kilka organów administracji publicznej. Zgodnie z art. 91 u.o.p., organami w zakresie ochrony przyrody są: minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wojewoda, regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, dyrektor parku narodowego, starosta, wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Liczną grupę stanowią także organy o charakterze opiniodawczo-doradczym w zakresie ochrony przyrody. Zgodnie z art. 95 u.o.p. zadania takie wykonują: Państwowa Rada Ochrony Przyrody, regionalna rada ochrony przyrody, rada naukowa parku narodowego, rada parku krajobrazowego lub rada zespołu parków krajobrazowych. Jak widać są zarówno organy „ogólne”, wykonujące zadania z zakresu ochrony przyrody jako jedne z wielu przyznanych im zadań, jak i organy specjalistyczne, utworzone specjalnie do wykonywania tych zadań.

Przepisem, od którego należy rozpocząć omówienie obowiązków władz publicznych w ramach gospodarowania zasobami przyrody, w tym ich udostępniania, jest wspomniany już art. 4 u.o.p. Zauważyć można, iż w przepisie tym ustawodawca, po pierwsze, zobowiązał w ust. 1 organy administracji publicznej do dbałości „o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym”. W celu realizacji tego obowiązku ustawodawca nakłada na organy administracji publicznej różnego rodzaju zadania. Na podstawie ust. 2 i 3 omawianego artykułu należy stwierdzić, iż będą to zadania o charakterze prawnym, finansowym i organizacyjnym (w tym edukacyjnym i informacyjnym).

Katalog podstawowych działań, jakie powinny być podejmowane, by realizować cele ochrony przyrody, ustawodawca zawarł w art. 3 u.o.p.

Po pierwsze, wymagania ochrony przyrody powinny być uwzględnione w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska, koncepcji i planach przestrzennego zagospodarowania, strategiach rozwoju, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w działalności gospodarczej i inwestycyjnej. Druga kwestia dotyczy obejmowania zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody. Po trzecie, należy opracować i realizować plany ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programy ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych. Po czwarte, państwo powinno realizować krajową strategię ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z programem działań. Istotne działania wiążą się także z prowadzeniem działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody oraz prowadzeniem badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.

Powyższe działania będą wyznaczały konkretne zadania, które zostały nałożone na różne podmioty administracji publicznej. Poniżej zostaną przedstawione wybrane zagadnienia dotyczące obowiązków władz publicznych w zakresie udostępniania zasobów przyrody.

Władze publiczne, poprzez wykonywanie swych zadań, powinny po pierwsze dążyć do realizacji celów ochrony przyrody przewidzianych w art. 2 ust. 2 u.o.p. Z drugiej strony, powinny one także realizować omówioną powyżej zasadę powszechnego dostępu do zasobów przyrody. Biorąc pod uwagę te cele, zadania władz publicznych w zakresie udostępniania zasobów przyrody można także podzielić na zadania o charakterze reglamentacyjnym oraz organizacyjnym (w szerokim zakresie). Pamiętać jednak należy, że nawet najlepsza organizacja aparatu administracyjnego nie zapewni w pełni ochrony przyrody, jeśli nie postara się o to także każdy z osobna jako człowiek. Przyroda jako dobro wspólne powinna być zatem wspólnym celem ludzi oraz władz publicznych, jednak z powodu chęci intensywniejszego wykorzystywania zasobów przyrody może dochodzić do naruszeń. Duże znaczenie przy wykonywaniu zadań z zakresu ochrony przyrody będzie miała w związku z tym zasada zrównoważonego rozwoju oraz zasada proporcjonalności.

Wykonując zadania o charakterze reglamentacyjnym władze publiczne posługują się przede wszystkim środkami prawnymi o charakterze administracyjnym⁴⁴. Drugimi w kolejności są środki karne, pełniące przede wszystkim funkcję represyjną. Zdecydowanie mniejsze zastosowanie mają środki cywilne.

Jedną z podstawowych funkcji prawa ochrony środowiska, a więc także prawa ochrony przyrody, jest funkcja prewencyjna, która ma na celu zapobieganie naruszeniom środowiska⁴⁵. Między innymi w związku z tą funkcją liczne ograniczenia w korzystaniu z zasobów przyrody związane są z funkcjonowaniem form ochrony przyrody, zwłaszcza te obszarowe.

Tworzenie form ochrony przyrody związane jest przede wszystkim z realizacją zasady kompleksowości, co widoczne jest zwłaszcza przy parku narodowym, rezerwacie przyrody oraz parku krajobrazowym. Obszarowe formy ochrony przyrody tworzone są dla ochrony walorów przyrodniczych, naukowych, społecznych, kulturowych, edukacyjnych, czy nawet sportowych. Istotne są także wartości estetyczne, zdrowotne i społeczne⁴⁶. Obowiązkiem władz publicznych jest udostępnianie tych walorów jednak w sposób, który nie wpłynie negatywnie na ochronę tych wartości (tak na przykład art. 12 u.o.p.). Obowiązek ten jest sensowny z tego względu, że całkowity zakaz udostępniania tych obszarów byłby ochroną dla samej ochrony, czyli niecelowy, gdyż ochrona wspomnianych wartości ma służyć i „cieszyć” nie tylko obecne, ale i przyszłe pokolenia.

Na obszarze parku narodowego oraz rezerwatu przyrody obowiązują bezwzględne, co do zasady, zakazy określonych zachowań (przewidziane w art. 15 ust. 1 u.o.p.). Niewątpliwie są to formy bardzo restrykcyjne, co może wymu-

44 W. Radecki, *Ochrona...*, s. 41; B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 74-75; K. Biernat [w:] *Polskie prawo...*, s. 36.

45 B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, s. 254.

46 S. Moczko-Wdowczyk [w:] W. Radecki, *Teoretyczne podstawy...*, s. 135.

ścić „daleko idącą ingerencję w sferę praw i wolności jednostki”⁴⁷. Zbliżony charakter zakazów dotyczy także obszarów Natura 2000. Natomiast na obszarach pozostałych form ochrony przyrody podobne zakazy mogą być wprowadzane przez władze publiczne.

Zauważyć należy, że istotną cechą parku krajobrazowego jest fakt, iż zadania ochronne powinny być wykonywane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wynikiem czego jest na przykład kolejna ich cena, a mianowicie, że na ich obszarze grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości pozostają w gospodarczym wykorzystaniu (art. 16 ust. 6 u.o.p.). Obszary chronionego krajobrazu natomiast obejmują, zgodnie z art. 23 ust. 1 u.o.p., „tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem”. Niewątpliwie widać, iż jest to forma ochrony przyrody o wyraźnie „turystyczno-wypoczynkowym charakterze”⁴⁸.

Podobne do powyższych cele ochronne są powodem tworzenia form ochrony przyrody obiektowej.

Istotne obowiązki władz publicznych związane są także z funkcjonowaniem ogrodów botanicznych, ogrodów zoologicznych oraz ośrodków rehabilitacji zwierząt. W przypadku dwóch pierwszych środków ochrony, obok realizacji obowiązku, jakim jest ochrona przyrody, realizowana jest zasada powszechnego dostępu do zasobów przyrody. Ogrody te służą „powszechnemu i bliższemu zaznajomieniu się z zasobami przyrody”⁴⁹. Na ich terenie obowiązują liczne zakazy konkretnych zachowań. Natomiast ośrodki rehabilitacji służą ochronie zwierząt, które są niezmiernie istotnym elementem przyrody.

Ważnym elementem jest także ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Obowiązki władz publicznych związane z tą ochroną służą realizacji kilku celów. Są to cele przyrodnicze, krajobrazowo-estetyczne, produkcyjne, społeczno-kulturowe oraz zdrowotne.

V. WNIOSKI KOŃCOWE

Przyroda jest naturalnym środowiskiem życia człowieka. Co więcej, bez przyrody często życie człowieka nie byłoby możliwe. Jej ochrona jest w związku z tym w interesie każdego człowieka. Obowiązek ochrony przyrody został nałożony przede wszystkim na władze publiczne, ponieważ to państwo ma realne możliwości i instrumenty, aby wprowadzać zasady korzystania z zasobów przyrody mające na celu ochronę przyrody. Co istotniejsze, państwo

47 B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 35.

48 Szerzej: B. Rakoczy, *Konstytucyjne prawo...*, s. 101; B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 42.

49 B. Rakoczy, *Prawo...*, s. 5.

ma możliwość egzekwowania ustalonych prawem zachowań. Należy jednak pamiętać, iż każdy człowiek ma także ogromny wpływ na ochronę przyrody.

Korzystanie

z zasobów przyrody wiąże się często z naruszeniem tych zasobów, ponieważ ludzie przedkładają interes indywidualny nad stan przyrody. Zauważyć należy, iż dobrego stanu przyrody nie da się zdecydowanie zaliczyć do interesu indywidualnego czy publicznego, ponieważ każdy korzysta z zasobów przyrody, więc w interesie każdego człowieka powinna być ochrona przyrody.

Ochrona przyrody związana jest jednak z koniecznością ograniczenia w sporym zakresie korzystania z indywidualnych praw i wolności każdego człowieka dla dobra ogółu. Ograniczenia te zostały jednak uznane za zgodne z prawem już na gruncie Konstytucji RP, w zgodzie jednak z zasadą proporcjonalności i zasadą zrównoważonego rozwoju. Konkretyzacją tych ograniczeń są regulacje zawarte w aktach rangi ustawowej, przede wszystkim p.o.ś. oraz u.o.p.

Podsumowując powyższe rozważania, zgodzić się należy z ogólną koncepcją przyjętą przez polskiego ustawodawcę. Przyroda wymaga zdecydowanych działań każdego społeczeństwa, aby kolejne pokolenia mogły także korzystać z jego walorów.

SUMMARY

People use the environment especially to achieve financial aims. But many needs are aesthetical and/or spiritual. There is no legal definition of nature but many acts contain regulations connected with various elements of nature, which may give a picture of what this concept is composed of. The First act which should be mentioned is the Nature Conservation Act, which contains the basic provisions of the law of nature. This law is undoubtedly part of environmental law, so the provisions of the Environmental Protection Act regulations will concern nature conservation. According to Article 5 of the Polish Constitution state must ensure protection of the environment. This protection may lead, under certain conditions, to the limitation of constitutional rights and freedoms. On the other hand, people have the right to use the environment, which is guaranteed by the law. But during the implementation of this right there might be violations of nature. In such situations, protection must be ensured by public authorities. The important question is how far they can interfere in people's rights and what are their obligations. This problem should always be considered based on the principle of proportionality and the principle of sustainable development.