

**Marieta Czekałowska<sup>1</sup>**

## **Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej *versus* konstytucyjny nakaz ochrony środowiska**

**Słowa kluczowe:** zasada konstytucyjna, ochrona środowiska, wolność przedsiębiorczości, Konstytucja RP

**Keywords:** constitutional principle, environmental protection, free enterprise, The Constitution of the Republic of Poland

### **Streszczenie**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasady wolności działalności gospodarczej oraz nakazu ochrony środowiska na gruncie norm konstytucyjnych, w tym w kontekście wątpliwości związanych z ich wysłowieniem w tekście Konstytucji RP. Na przykładzie wybranego orzecznictwa i doktryny, przedstawiono zasadę proporcjonalności dopuszczającą ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności na linii ochrona środowiska *versus* wolność działalności gospodarczej. Ponadto, w artykule wskazano niektóre przypadki z judykatury oraz nauki prawa, ilustrujące prymat ochrony środowiska nad wolnością gospodarczą. Dostrzeżono także problem związany z brakiem bądź „niepełnym” unormowaniem legislacyjnym z zakresu ochrony środowiska, mogący świadczyć o tym, iż w niektórych przypadkach wolność przedsiębiorczości przejawia się jako wartość donioślejsza niż ochrona środowiska.

---

<sup>1</sup> Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. E-mail: marietacz@wp.pl.

## Summary

### **The constitutional principle of free enterprise vs the constitutional regulation of environmental protection**

Therein paper addressed the presentation of the constitutional principle of free enterprise vs. environmental protection. The issue of both questions considerate on the constitutional norms of legal system. The proportionality issue, which is based on admission in the limited of above matters, was displayed on the selected examples from judicature and doctrine. On one side, paper illustrates primacy effect of the free of enterprise. On the other, lack of the legislative norms or partial regulations concerning with environmental protection, indicate the inability of realization environmental tasks effectively. It concludes that in certain cases free of enterprise evinces a far-reaching value than environmental protection.

✱

## I.

Konstytucyjna zasada prawa kwalifikowana jako szczególna norma prawna, służy realizacji i ochronie doniosłych wartości<sup>2</sup>. Wartości „odkrywa” się i „ureczywistnia” przy odtwarzaniu tej normy<sup>3</sup>. Zasada wolności działalności gospodarczej „usytuowana” wśród przepisów ustrojowych ustawy zasadniczej, stanowiąca filar gospodarki rynkowej, posiada status konstytucyjnej zasady prawa<sup>4</sup>. Z kolei, konstytucyjnemu nakazowi ochrony środowiska, ustrojodawca nie nadał rangi zasady konstytucyjnej, pomimo, iż w doktrynie, jak i orzecznictwie utrwalono pogląd, iż środowisko, w związku z jego wpływem na zdrowie ludz-

---

<sup>2</sup> M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997, s. 67.

<sup>3</sup> M. Granat, *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52 Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011, s. 147 i n.

<sup>4</sup> J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 85 i 233 i n. oraz rozważania w drugim punkcie niniejszego artykułu.

kie, jest szczególnym dobrem, które należy zabezpieczać i o które należy dbać. W niniejszym artykule, przyjąłam, iż kolizje norm stanowią kolizje wartości konstytucyjnych, czego skutkiem może być częściowa (całkowicie) wyłączona realizacja obowiązków (uprawnień) wynikających z nakazu ochrony środowiska oraz z zasady wolności działalności gospodarczej. Istnieje wiele przykładów ukazujących, jak silna jest korelacja między prawem do korzystania z (czystego) środowiska, a wolnością przedsiębiorczości<sup>5</sup>. W wyniku rozwoju przemysłowego może dojść do pogorszenia stanu środowiska, co może również oddziaływać pośrednio na życie lub zdrowie ludzi. Jednakże, to zrównoważony rozwój gospodarczy wpływa na poprawę bytu ludności poprzez zapewnienie zatrudnienia, czy możliwości skorzystania z osiągnięć tzw. „nowych technologii”. Z drugiej strony, wdrażanie technologii zapobiegających szkodliwym emisjom do środowiska wiąże się często z niewspółmiernymi kosztami, w stosunku do dochodów z usług, które dany przedsiębiorca świadczy.

Rozpatrywanie zależności „środowiskowo-gospodarczych” może odbywać się dwuwariantowo: w skali mikro, tj. na płaszczyźnie krajowej (lokalnej) oraz w skali makro – w obszarze globalnym, związanej z wizją prowadzenia gospodarki prośrodowiskowej. Działania podejmowane na rzecz poprawy stanu środowiska przez (lokalne) centralne władze, nie pozostają bez wpływu na kształtowanie się w ujęciu globalnym, polityk gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska.

Poprzez poniższe rozważania, chciałabym wskazać na kwestie sporne między przedsiębiorcami i beneficjentami środowiska (przykładowo spowodowane oddziaływaniem niektórych przedsięwzięć na obszarach szczególnie chronionych). Problemem jest również niestabilność regulacji prawnych, tj. zaniechania ustawodawcze, „częściowe” unormowania legislacyjne (które nie przewidują sankcji za naruszenie stanu środowiska), czy pojęcia niedookreślone występujące w aktach prawnych („znaczące negatywne oddziaływanie” środowiska). Ponadto, koniecznym wydaje się uzyskanie odpowiedzi, czy zasada proporcjonalności, wyinterpretowana z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP<sup>6</sup>), sta-

---

<sup>5</sup> Przyjmuję zamiennie określenia: „wolność przedsiębiorczości”, „wolność działalności gospodarczej”, „wolność gospodarcza”.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

nowi efektywny instrument do rozstrzygnięcia dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

## II.

Zasada wolności działalności gospodarczej wyrażona w przepisach art. 20 i 22 Konstytucji RP, sprowadza się do swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz dokonywania wyboru jej przedmiotu i formy jej prowadzenia<sup>7</sup>, „o ile co innego nie wynika z przepisów ustawowych”<sup>8</sup>. Na gruncie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), wolność gospodarcza pojmowana jest jako prawo podmiotowe<sup>9</sup>. Skonstruowanie normy konstytucyjnej można oprzeć na nakazie stanowienia prawa *in favorem libertatis* celem ustabilizowania relacji między władzą publiczną a podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą<sup>10</sup>. Sklasyfikowanie zasady wolności działalności gospodarczej jako konstytucyjnej zasady prawa, świadczy o jej doniosłości i wyróżnia ją wśród innych norm prawnych<sup>11</sup>. Jako zasada – norma, jest rozumiana przede wszystkim jako sfera aktywności gospodarczej, jak i ekonomicznej człowieka i tworzonych przez niego jednostek organizacyjnych. Ponadto, z norm określających wolność prowadzenia działalności gospodarczej wynika reglamentacja przez organy władzy publicznej niektórych sfer tej działalności, jeżeli przepisy ustaw w tym zakresie nie stanowią inaczej.

Ograniczenia w zakresie wykonywania działalności gospodarczej są możliwe przy zachowaniu warunków, określonych w art. 22 Konstytucji RP<sup>12</sup>. Ponadto, z tegoż przepisu można wywieść nakaz wyboru przez ustawodaw-

---

<sup>7</sup> M.W. Greßler, *Etyczne ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej w prawie polskim i niemieckim*, Szczecin 2011, s. 23.

<sup>8</sup> J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 70.

<sup>9</sup> J. Ciapała, *op.cit.*, s. 315.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 246.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 85.

<sup>12</sup> Kierując się wolą uporządkowania systematycznego tekstu Konstytucji RP, w ustępie 2 przepisu art. 20, bądź bezpośrednio po nim następującym (w art. 21) powinno zawrzeć się brzmienie regulacji art. 22.

cę, a także organy stosujące prawo, konkretnej wartości w przypadku dokonywania ograniczeń wolności i praw<sup>13</sup>. Konieczne staje się dokonanie oceny doniosłości takiej wartości, aby podejmować się jej ochrony, realizacji albo wprowadzać regulacje jej niesprzyjające. Jednakże, wolność działalności gospodarczej, ze względu na „związek z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom”<sup>14</sup>. Należy wskazać granice korzystania z niej, celem realizacji innych norm i wartości konstytucyjnych<sup>15</sup>.

Kwestie związane z ochroną środowiska stanowią dwukrotnie na płaszczyźnie konstytucyjnej podstawę ograniczenia wykonywania działalności gospodarczej, tj. na podstawie art. 22 (kryterium „ważnego interesu publicznego”, którego prawodawca wprost nie precyzuje<sup>16</sup>), oraz *expressis verbis* na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zwrot „ważny interes publiczny” może być interpretowany poprzez odesłania do innych wartości konstytucyjnych, jak chociażby zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP). Wskazuje na to łączna interpretacja art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>17</sup>. Powstaje w tym miejscu wątpliwość, czy każdy przypadek dotyczący bezpośrednio zagrożenia stanu środowiska powinien być rozumiany jako „ważny interes publiczny”.

Wolność działalności gospodarczej jest wartością samoistną, zmierzającą do zaspokojenia potrzeb egzystencjalnych, przejawiającą się w prawie do swobodnego wyboru formy zatrudnienia, poczuciem niezależności oraz odpowiedzialności za wykonywaną pracę. Ochrona tej wartości, w kontekście godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), jest konieczna ze względu na swobodę dokonywania życiowych wyborów, rozwój osobowościowy, społeczny, zawodowy. W skali makroekonomicznej, wolność gospodarcza sprzyja rozwojowi gospodarki, poprawie bytu grup społecznych i realizacji zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). Uważam, że nie jest prawdziwe twierdzenie, iż wykonywanie działalności gospodarczej leży tyl-

<sup>13</sup> J. Ciapała, op.cit., s. 374.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 8 kwietnia 1998 r., K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29.

<sup>15</sup> P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003, s. 142.

<sup>16</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 119.

<sup>17</sup> J. Ciapała, op.cit., s. 375.

ko i wyłącznie w interesie prywatnym, a ochrona stanu środowiska to dobro rozpatrywane wyłącznie w kategoriach „interesu publicznego”.

### III.

Ochrona środowiska występuje w przepisach konstytucyjnych jako wytyczna prowadzenia polityki państwa (art. 5), jako obowiązek państwa (art. 68 ust. 4, art. 74), obowiązek jednostki (art. 86), a także stanowi podstawę konstytucyjnego ograniczenia wolności i praw jednostki (art. 31 ust. 3). Można wysunąć wniosek, iż w przeciwieństwie do regulacji dotyczących wolności działalności gospodarczej, przepisy tzw. „środowiskowe” nie są umiejscowione w ustawie zasadniczej w sposób uporządkowany, co może powodować wątpliwości związane z ich interpretacją.

Środowisko jest tą wartością, która w myśl zasady zrównoważonego rozwoju, zgodnie z art. 5 podlega ochronie, zaś zgodnie z art. 31 ust. 3 jest to „szczególna wartość” przejawiająca się w tym, iż ustrojodawca, mając na względzie dobro beneficjentów konstytucyjnych wolności i praw oraz stan środowiska, dopuszcza ograniczenie ich praw podmiotowych<sup>18</sup>. Istotą zasady zrównoważonego rozwoju (tzw. *sustainable development*) jest dążenie do rozwoju cywilizacyjnego, technologicznego, ekonomicznego, przy zachowaniu odpowiednich standardów środowiskowych<sup>19</sup>. W mojej ocenie, ustrojodawca nie jest tu konsekwentny, bowiem nie jest możliwe zapewnienie rozwoju i ochrony środowiska. Rozwój nierozzerwalnie wiąże się z eksploatacją środowiska (niekiedy oddziałując na nie negatywnie).

Przepisy art. 74 ust. 2 oraz ust. 4 określone są jako normy programowe nakazujące określonym podmiotom, tj. organom władzy publicznej realizowanie przedsięwzięć zapewniających osiągnięcie celu w postaci działań na rzecz ochrony środowiska<sup>20</sup>. Określają one jedynie cel państwa, nie stano-

<sup>18</sup> A. Kosieradzka- Federczyk, *Realizacja konstytucyjnych wymogów ochrony środowiska na przykładzie ocen oddziaływania na środowisko*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2, s. 81.

<sup>19</sup> J. Ciechanowicz- McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 49.

<sup>20</sup> T. Gizbert- Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm...*, s. 97.

wią podstaw do formułowania roszczeń ze strony obywateli względem państwa<sup>21</sup>. Jedyne przysługujące prawo podmiotowe ugruntowane konstytucyjnie w zakresie ochrony środowiska wyraża przepis art. 74 ust. 3, stanowiący o możliwości żądania informacji o stanie i ochronie środowiska<sup>22</sup>. Zgodnie z art. 81 Konstytucji RP, przepisy programowe zawarte w art. 74 nie są bezpośrednio stosowane, chyba że normy konstytucyjne odniesiemy wyłącznie do ustawodawcy zwykłego. TK stanął na stanowisku, iż „w nakazie ochrony środowiska zawierają się wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń”<sup>23</sup>. W tym samym orzeczeniu, uznano, iż „zdrowe” środowisko należy rozpatrywać jako szczególnie wyróżnione wśród wartości konstytucyjnych<sup>24</sup>.

Ochrona środowiska współokreśla sens normatywny pojęcia „dobro wspólne”<sup>25</sup>. Środowisko, jak i jego ochrona stanowi wartość tzw. wewnętrzną<sup>26</sup>, i jako dobro powszechne jest niezależne od interesów społeczeństwa, czy też indywidualnych podmiotów, bowiem usytuowanie jednostki w przyrodzie jest niezbędne dla prawidłowego jej funkcjonowania. W doktrynie prawa unijnego, wyraźnie akcentuje się, iż zapewnienie jakości środowiska stanowi „jeden z podstawowych celów Wspólnoty”<sup>27</sup> (obecnie Unii Europejskiej).

Wpływ szkodliwych czynników spowodowanych niewłaściwą eksploatacją urządzeń wpływa na stan jakości powietrza, gospodarki wodnej i może oddziaływać również na komfort życia i samopoczucia. Tytułem przykładu, można wskazać prowadzoną politykę we współczesnych Chinach, nastawioną na postępujący rozwój gospodarczy nie sprzyjający ochronie środowiska. W tej sytuacji, trudno nie podjąć rozważań na temat prawa do środowiska

<sup>21</sup> P. Sarnecki, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenie i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 254.

<sup>22</sup> A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8, s. 14.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 13 maja 2009 r., Kp 2/09, OTK- A5/2009, poz. 66.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 9 lutego 1999 r., U. 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4.

<sup>26</sup> J. Baggini, P.S. Fosl, *Przybornik etyka*, przeł. P. Borkowski, Warszawa 2010, s. 200.

<sup>27</sup> B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 124.

z możliwością zagwarantowania jednostce ochrony tego dobra w ramach relacji do życia oraz zdrowia.

#### IV.

W związku z zapewnieniem konstytucyjnego i ustawowego obowiązku ochrony środowiska często dochodzi do ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej. Zapobieżenie nieuzasadnionej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa, w doktrynie, jak i orzecznictwie nazywane jest zasadą proporcjonalności (zasadą adekwatności, bądź zakazem nadmiernej ingerencji)<sup>28</sup>. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) nie zawarto jednolitej i kompleksowej definicji proporcjonalności<sup>29</sup>, choć na początku lat osiemdziesiątych XXI wieku ugruntowano pogląd, iż stanowi ona „instrument pozwalający osiągnąć uczciwą równowagę (*fair balance*) między prawem jednostki a interesem publicznym”<sup>30</sup>. W prawie krajowym, zasadę proporcjonalności możemy wyinterpretować z postanowień art. 31 ust. 3 i art. 2. Rozróżnia się trzy wymogi: przydatności, niezbędności oraz zachowania proporcjonalności (wymóg proporcjonalności *sensu stricto*)<sup>31</sup>.

Wymóg przydatności dotyczy zastosowania takich środków, które umożliwiają rozstrzygnięcie, czy wprowadzone „regulacje prawne mogą doprowadzić do zamierzonych przez nich skutków”<sup>32</sup>. Przykładowo, ujęty w ustawie o odpadach<sup>33</sup> obowiązek przestrzegania „zasady” bliskości oznacza konieczność unieszkodliwienia odpadów tylko w najbliższej miejscowo instalacji, w otoczeniu której wytwarzane są odpady<sup>34</sup>. W tej sytuacji, ustawodawca nie

<sup>28</sup> J. Zakolska, op.cit., s. 9.

<sup>29</sup> A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 216–217.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 219.

<sup>31</sup> A. Niżnik- Mucha, *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 159.

<sup>32</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 150.

<sup>33</sup> Ustawa z 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.).

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 20 ust. 5 i 6 ustawy o odpadach wprowadzono możliwość unieszkodliwienia zakaźnych odpadów medycznych i weterynaryjnych oraz stosowania komunalnych osadów ściekowych na obszarze innego województwa, w przypadku gdy nie ma instalacji

bierze pod uwagę faktu naruszenia konkurencyjności świadczenia w tym zakresie usług.

Kolejny, wymóg zasady proporcjonalności zwany wymogiem konieczności (niezbędności) dotyczy „wyboru kryterium środka działania o równej skuteczności”<sup>35</sup>, pod warunkiem, że oba środki są równie przydatne do osiągnięcia celu. Przykładem tego rodzaju wymogu, jawi się budowa elektrowni stanowiąca z jednej strony źródło poprawy bytu ludności, a z drugiej skutkująca przesiedleniem ludzi, zagładą żyjących zwierząt i roślin, i tym samym zmianą otaczającego krajobrazu.

Trzecim wymogiem zasady proporcjonalności, jest zakaz nadmiernej ingerencji (wymogu proporcjonalności *sensu stricto*). Jego istota sprowadza się do wyważenia dóbr, których jednoczesna realizacja nie jest w pełni możliwa: „dobra naruszonego, (...) a także dobra, którego ochrona jest w konkretnych okolicznościach celem ingerencji państwa, przy założeniu, iż nie rezygnuje się całkowicie z obu dóbr”<sup>36</sup>. Wymóg ten może być wykorzystany w związku ze stosowaniem instytucji, jakim jest pozwolenie zintegrowane<sup>37</sup>. Jego celem jest objęcie swym zakresem różnych sfer oddziaływania na środowisko i wydawane jest wtedy, gdy prowadzona działalność może powodować zanieczyszczenie środowiska jako całości lub poszczególnych jego elementów<sup>38</sup>.

## V.

„Oddziaływanie na siebie” wolności gospodarczej, jak i ochrony środowiska jest nieuniknione w kontekście postępu gospodarczego kraju oraz wysokich standardów jakości ochrony środowiska.

Przykładowo, powyższy problem możemy zauważyć w związku z dynamicznym rozwojem usług turystycznych. Prowadzenie działalności turystycznej nie może być oderwane od podejścia holistycznego w kontekście

---

o wolnych mocach przerobowych albo gdy znajdują się one w odległości większej od miejsca ich wytworzenia (stosowania).

<sup>35</sup> K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 158.

<sup>36</sup> J. Zakolska, *op.cit.*, s. 28.

<sup>37</sup> M.W. Greßler, *op.cit.*, s. 183.

<sup>38</sup> M. Górski, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 221.

niewzględniania innych wartości, jak tereny przyrodnicze, bogato wyposażone przez naturę, które z powodu „ekscesów” przedsiębiorców mogą ulec zubożeniu i spowodować szpetotę krajobrazu (reklamy związane z handlem ulicznym w Zakopanem).

Przykłady ujawniające ograniczenie aktywności gospodarczej w związku z zapewnieniem ochrony środowiska znajdziemy także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W jednym z orzeczeń, odmówiono udzielenia spółce koncesji na wydobywanie kruszywa naturalnego<sup>39</sup>. Powodem zaistniałego stanu rzeczy był fakt, iż na obszarze, na którym wnioskowano o koncesję został utworzony obszar chronionego krajobrazu, wprowadzający jednocześnie zakaz wydobywania m.in. skał i minerałów. Powyższe orzeczenie daje asumpt do rozważań dotyczących rudymentalnych rozstrzygnięć kolizji wartości, jak „dobro” środowiska, a wolność wyboru miejsca aktywności gospodarczej.

Omawianą problematyką zajął się również TK, który w jednym z orzeczeń<sup>40</sup> stwierdził, iż nie można jednoznacznie ocenić, czy skutki używania i produkcji biopaliw wpłyną na poprawę stanu środowiska. W opinii TK, w tym przypadku doszło do ustawowego ograniczenia powszechności działalności gospodarczej, bowiem już na gruncie stanowienia prawa, ustawodawca nie posłużył się zasadą konieczności ani proporcjonalności sensu stricto. Nie zbadano, czy środek w postaci biokomponentu do produkcji paliw jest niezbędny dla realizacji interesu publicznego oraz czy skutki jego wprowadzenia są współmierne do ciężarów nakładanych na korzystających z tego rodzaju środka<sup>41</sup>.

Analizując dalej, należy wskazać, iż budowa infrastruktury, w tym budynków, urządzeń czy instalacji jest niemożliwa na terenach parków krajobrazowych, rezerwatów przyrody (art. 15 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody<sup>42</sup>), a także obszaru Natura 2000<sup>43</sup> (art. 25

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Lublinie z 26 kwietnia 2012 r., III SA/Lu 30/12.

<sup>40</sup> Wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., K. 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31.

<sup>41</sup> B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 118.

<sup>42</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm.).

<sup>43</sup> Podstawy działania obszaru Natura 2000 określone są również w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 20 z 26 stycznia 2010) oraz w dyrektywie Rady 92/43/EWG z 21 maja

w związku z art. 33 powyższej ustawy)<sup>44</sup>. Użyte sformułowanie w art. 33, „znaczące negatywne oddziaływanie”, jest pojęciem nieprecyzyjnym o znamionach nieostrości<sup>45</sup>. Przyjęło się, iż istotne oddziaływanie zachodzi wówczas, gdy działanie niesie za sobą ryzyko naruszenia ochrony obszaru Natura 2000<sup>46</sup>. W przypadku wystąpienia „kolizji” działań na tym terenie, pierwszeństwo należy przyznać ochronie obszaru uznanego za „szczególną formę ochrony prawnej przyrody”<sup>47</sup>. Podobnego przykładu dostarcza orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TS UE) w sprawie C- 491/08 z 10 czerwca 2010 r. (Komisja przeciwko Republice Włoskiej)<sup>48</sup>. Spór dotyczył realizacji przedsięwzięcia (pola golfowego) na Sardynii w obrębie specjalnego obszaru ochrony (ujętego wśród terenów mającego znaczenie dla Wspólnoty). TS UE uznał, iż nie można zezwolić na ingerencję, „która mogłaby zagrozić ekologicznemu charakterowi” chronionego obszaru (...), bądź gdy niesie to za sobą ryzyko „zniknięcia gatunków o znaczeniu priorytetowym”<sup>49</sup>. Moim zdaniem, kwestie ewentualnego ograniczenia wolności gospodarczej powinny być analizowane przez pryzmat rozmiaru oraz rodzaju prowadzonej działalności. Nie wydaje się celowym wprowadzenie bezwzględnego zakazu prowadzenia jakichkolwiek działań na obszarze szczególnie chronionym.

Analizując z kolei regulacje Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: Konwencji) należy wskazać, iż nie są w niej zawarte odniesienia się wprost do środowiska. Pomimo tego, ETPCz w swojej precedensowej sprawie Lopez Ostra przeciwko Hiszpanii

---

1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22 lipca 1992).

<sup>44</sup> K. Handzel- Urbańczyk, *Ograniczenia prawa do podejmowania działalności na terenie objętym ochroną sieci Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska- Patrzyczna, M.A. Król, Szczecin- Łódź- Poznań 2013, s. 533.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 532.

<sup>47</sup> K. Bartniak, *Turystyka- walory krajobrazowe- obszary Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania...*, s. 751.

<sup>48</sup> K. Karpius, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu UE w zakresie środowiska i jego ochrony z pierwszego półrocza 2010 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2, s. 188.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 189.

rozstrzygnął, iż „silne zanieczyszczenie środowiska” spowodowane przez przedsiębiorstwo przemysłowe poddające przerobowi znaczne ilości odpadów, wpłynęło „na spokój” skarżącej „w taki sposób, iż [...] doszło do niekorzystnej ingerencji w jej życie prywatne i rodzinne”<sup>50</sup>. W przedmiotowym orzeczeniu nie rozstrzygnięto, jakimi kryteriami należy wyważyć prawa jednostek z interesem społeczeństwa jako całości. Zawarto w nim jedynie, iż państwo hiszpańskie ma obowiązek „podjęcia środków prowadzących do zabezpieczenia praw skarżącej opartych na podstawie art. 8 Konwencji”<sup>51</sup>.

## VI.

Z analizy powyżej wskazanych przykładów można wysunąć tezę, iż ochrona środowiska jest (zazwyczaj) uznawana w nauce prawa, jak i w judykaturze, jako wartość donioślejsza niż wolność przedsiębiorczości. Poniżej, chciałabym wskazać wybrane sytuacje faktyczne i prawne, w których konstytucyjna ochrona wolności przedsiębiorczości zajmuje pozycję uprzywilejowaną względem nakazu ochrony środowiska.

W doktrynie, jak i orzecznictwie TK, odróżnia się pominięcie ustawodawcze od zaniechania ustawodawczego. TK ma kompetencje do oceny konstytucyjności, choćby uregulowanego fragmentarycznie aktu ustawodawczego. Z kolei, „nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, jeśli obowiązek ich wydania wynikał z norm konstytucyjnych”<sup>52</sup>.

Przykładem regulacji prawnej o tzw. częściowym charakterze jest przepis art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej: ios)<sup>53</sup>. Z przepisu wynika, iż wydawanie zarządzenia pokontrolnego stanowi uprawnienie, nie zaś obligatoryjną kompetencję wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Celem wydania zarządzenia pokontrolnego jest swoiste „przypomnienie” kontrolowanemu przedsiębiorcy o stwierdzo-

---

<sup>50</sup> H. Müllerova, *Ochrona środowiska a Europejski Trybunał Praw Człowieka*, „Ochrona Środowiska- Prawo i Polityka” 2010, nr 1, s. 39.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> P. Tuleja, op.cit., s. 242.

<sup>53</sup> Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. 2013, poz. 686 ze zm.).

nych podczas kontroli nieprawidłowościach związanych z utrzymaniem stanu środowiska. Z powodu braku *explicite* konsekwencji za niewykonanie obowiązków z zakresu ochrony środowiska (jedynie sankcja, o której mowa w art. 31 a ww. ustawy), w praktyce często dochodzi do lekceważącego podejścia przedsiębiorców do spełnienia zaleceń zawartych w zarządzeniu pokontrolnym. W zarządzeniu tym, nie można nałożyć bezpośredniego obowiązku „podjęcia konkretnych działań, które zmierzałyby do usunięcia stwierdzonych naruszeń”<sup>54</sup>. Z uwagi na niedookreśloną naturę prawną ww. aktu prawnego, w mojej ocenie, wątpliwym jest sens obowiązywania treści art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o iós.

Z kolei, przykładem zaniechania ustawodawczego jest brak mechanizmu gwarantującego usunięcie „porzuconych” przez przedsiębiorców odpadów. W wielu przypadkach, o zezwolenie na zbieranie odpadów występują osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, których sytuacja finansowa nie zapewnia prowadzenia gospodarki odpadami w sposób zgodny z posiadanym zezwoleniem. Chociaż właściwy organ ma możliwość odmowy wydania zezwolenia, w praktyce niezwykle trudno ocenić, czy przedmiotowa działalność będzie powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia lub dla środowiska. Jest to o tyle istotne, gdyż wielokrotnie przedsiębiorca zbywa wszelkie rodzaje odpadów na terenie nie należącym formalnie do niego. Odpowiedzialność za ich usunięcie ciąży na władającym powierzchnią ziemi (art. 3 pkt 44 ustawy Prawo ochrony środowiska, dalej: *poś*<sup>55</sup>), który z reguły – nie jest zanieczyszczającym. Z drugiej strony, zaproponowanie rozwiązania legislacyjnego regulującego kwestię gromadzenia odpadów tylko i wyłącznie na terenie nieruchomości, do których ich posiadacz ma tytuł prawny, wynikający z prawa własności, a nie stosunków zobowiązaniowych, mogłoby ograniczyć swobodę świadczenia usług.

Przedsiębiorca, którego wolność gospodarcza jest naruszona przez organy władzy publicznej może skorzystać ze wszelkich dostępnych mu środków prawnych w celu ochrony swoich praw. Normy konstytucyjne w zakresie realizowania obowiązków z zakresu ochrony środowiska mają charakter

---

<sup>54</sup> T. Czech, *Zarządzenie pokontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3, s. 95.

<sup>55</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

norm programowych, z których nie można wywodzić żadnych praw podmiotowych po stronie jednostki. Roszczenie mieszkańca Rybnika, w związku z przekroczeniem w listopadzie 2015 r. wskaźników norm jakości powietrza spowodowanych smogiem, nie zostało uwzględnione. Powód powołał się na regulacje art. 23 kodeksu cywilnego (naruszenie dóbr osobistych) oraz art. 8 Konwencji (ingerencję w życie prywatne, w tym pogorszenie stanu zdrowia)<sup>56</sup>. Na gruncie obowiązujących przepisów, jedynie na drodze cywilnoprawnej właściciel sąsiedniej nieruchomości może żądać zaniechania immisji przeciwko podmiotowi oddziałującemu na jego nieruchomość<sup>57</sup>. Wprawdzie, w przepisach poś, przewidziano szereg środków „dyscyplinujących” w postaci administracyjnych kar pieniężnych, przykładowo za przekroczenie poziomu emisji hałasu, gazów lub pyłów<sup>58</sup>. Jednakże, do dnia dzisiejszego nie zostało wydane rozporządzenie (pomimo zawartej w przepisie art. 222 ust. 5 poś delegacji dla Ministra Środowiska), określające wartości odniesienia substancji zapachowych w powietrzu i metody oceny jakości powietrza. Nie obowiązuje w tym zakresie również dyrektywa ani rozporządzenie Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe, podkreślenia wymaga fakt, iż informacja o występującym zanieczyszczeniu (szczególnie w miejscach jego narażenia), powinna być powszechnie dostępna i na bieżąco aktualizowana. Trudno zrozumieć, w tej sytuacji, brak zgody władz w Suchoj Beskidzkiej na montaż stacji monitoringu powietrza, informujący przebywających o stanie jego jakości w okresie od kwietnia do grudnia 2015 r.<sup>59</sup>

## VII.

Na gruncie niniejszych rozważań trudno jednoznacznie wskazać, która z wartości konstytucyjnych jest wartością donioślejszą. Pozycja prawna

---

<sup>56</sup> <http://wyborcza.pl/1,75478,19084846,mieszkaniec-rybnika-pozywa-polske-za-smog.html> (14.12.2015).

<sup>57</sup> Przepisy art. 222 § 2 w związku z art. 144 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2014, poz. 121 ze zm.).

<sup>58</sup> Przepisy art. 298 ust. 1 pkt 1 i 5.

<sup>59</sup> <http://platforma4.instytut.com.pl/browser/internet/82835a3e860ab792a53aafa62deb-c262/z/i> (8.12.2015).

przedsiębiorców, jest korzystniejsza wobec tych, którzy nie mogą skutecznie egzekwować obowiązków w zakresie zapobiegania skutkom degradacji środowiska. Z kolei, ochrona środowiska jest coraz częstszym elementem ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Aprobata tych wartości jest mocno ugruntowana w podstawowych przepisach ustawy zasadniczej – art. 1 i art. 5 oraz we funkcjonalnym ich powiązaniu z art. 2. Jednakże, z tym zastrzeżeniem, iż przepisy tzw. „środowiskowe” sklasyfikowane są jako zasady polityki państwa „wyznaczające obowiązki adresatom, ale niełączące ich z jakimikolwiek uprawnieniami”<sup>60</sup>. Wyjątkiem, jest wspomniany wyżej przepis art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.

Na płaszczyźnie polskiego prawa konstytucyjnego, jak wspomniano na wstępie, wolność działalności gospodarczej jest ugruntowanym prawem podmiotowym, chociaż z dość nieprecyzyjnym zakresem jego ograniczenia. Wątpliwości, jakie się nasuwają dotyczą tego na ile interes publiczny, z podkreśleniem „ważny”, ma decydować o powstaniu „kolizji” już ukształtowanego prawa podmiotowego z mogącym powstać zagrożeniem naruszenia stanu środowiska. Dobro wspólne (współdefiniujące ochronę środowiska), nie może stanowić kategorycznego kryterium przemawiającego na rzecz ograniczenia wolności danego prawa<sup>61</sup>. W tym kontekście, przesądzenie, która z wartości ma być preferowana powinna podlegać każdorazowo przez właściwe organy, odpowiedniemu zbadaniu (*ad causam*). Uważam, iż ochrona środowiska powinna być rozumiana nie tylko jako cel sam w sobie, lecz powinna być dookreślana *per se* przez pryzmat zaistnienia poważnego ryzyka środowiskowego<sup>62</sup>.

W celu podsumowania niniejszych rozważań można wysunąć wniosek, iż pomimo braku norm konstytucyjnych w zakresie egzekwowania roszczeń z tytułu naruszenia stanu środowiska, w procesie stosowania prawa wykazuje się szczególną troskę o stan, jak i poprawę środowiska. Choć w mojej ocenie, bez wyraźnego odwołania się do prawa do środowiska (i wyznaczenia granic korzystania z tego zakresu) nie jest możliwe w pełni zapobieżenie nieuzasadnionej ingerencji w inne konstytucyjne wolności i prawa. Nie-

<sup>60</sup> A. Niżnik- Mucha, op.cit., s. 61.

<sup>61</sup> J. Ciapała, *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 2, s. 9.

<sup>62</sup> H. Müllerova, op.cit., s. 45.

dookreśloność legislacyjna w zakresie ochrony środowiska może skutkować przywilejem prawnym i faktycznym dla przedsiębiorców. Z drugiej strony, istnieje możliwość nadużywania powoływania się na szeroko pojęte „dobro” ochrony środowiska w sytuacjach nie wskazujących wprost na istotę jego zagrożenia, co z kolei może skutkować rozwiązaniami niekorzystnymi dla przedsiębiorców.

Odnosząc się do zawartej w uwagach wstępnych wątpliwości, należy stwierdzić, iż ograniczeń wolności i praw na linii ochrona środowiska *versus* wolność gospodarcza można dokonywać wyłącznie w oparciu o zasadę proporcjonalności, choć trudno o jednoznaczną ocenę, czy jest ona wystarczająco skutecznym środkiem. Zasada proporcjonalności nie jest powoływana zbyt często, a w niektórych przypadkach rozstrzygnięcia wydawane na jej podstawie leżą w sferze uznaniowości.

Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego, istnieje potrzeba sformułowania treści i zakresu prawa do (ochrony) środowiska. Z pewnością, jego precyzyjne określenie, przyczyni się do zmniejszenia częstotliwości występowania kolizji norm i wartości na płaszczyźnie ochrony środowiska i wolności przedsiębiorczości.

## Literatura

- Baggini J., Fosl P.S., *Przybornik etyka*, przeł. P. Borkowski, Warszawa 2010.
- Bartniak K., *Turystyka- walory krajobrazowe- obszary Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Ciapała J., *Pojmowanie wolności przedsiębiorczości w kontekście współczesnych uwarunkowań*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 2.
- Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Czech T., *Zarządzenie pokontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 3.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997.

- Granat M., *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52 Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.
- Greßler M.W., *Etyczne ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej w prawie polskim i niemieckim*, Szczecin 2011.
- Górski M., [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Handzel-Urbańczyk K., *Ograniczenia prawa do podejmowania działalności na terenie objętym ochroną sieci Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Karpus K., *Przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu UE w zakresie środowiska i jego ochrony z pierwszego półrocza 2010 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2010, nr 2.
- Kosieradzka- Federczyk A., *Realizacja konstytucyjnych wymogów ochrony środowiska na przykładzie ocen oddziaływania na środowisko*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2013, nr 2.
- Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 8.
- Müllerova H., *Ochrona środowiska a Europejski Trybunał Praw Człowieka*, „Ochrona Środowiska- Prawo i Polityka” 2010, nr 1.
- Niżnik- Mucha A., *Zakaz naruszania istoty konstytucyjnych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska- Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Sarnecki P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenie i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenie i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

*Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Materiały 52 Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Prawa Konstytucyjnego w Międzyzdrojach (27–29 maja 2010 r.)*, red. A. Bałaban, P. Mijał, Szczecin 2011.

Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1997.