

DIANA TRZCIŃSKA
ORCID: 0000-0003-1439-7240
Uniwersytet Gdański
diana.trzcinska@prawo.ug.edu.pl

Ochrona przyrody jako przesłanka ograniczenia swobody wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców

Abstrakt: Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia problematyki ograniczeń swobody wykonywania działalności gospodarczej wprowadzanych ze względu na ochronę przyrody. W pierwszej kolejności analizie poddano istotne dla tych rozważań pojęcia przyrody i ochrony przyrody, a następnie odniesiono je do możliwości realizacji swobody działalności gospodarczej w Polsce według przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ramach tej analizy nakreślono ogólne przesłanki wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności oraz przesłanki odnoszące się wprost do wprowadzania ograniczeń z korzystania z wolności działalności gospodarczej. Ochrona przyrody, stosownie do tej analizy, może być rozumiana w kategoriach ważnego interesu publicznego, który stanowi materialną przesłankę wprowadzania ograniczeń swobody wykonywania działalności gospodarczej w Polsce.

Słowa kluczowe: działalność gospodarcza, ochrona środowiska, ochrona przyrody, przyroda, środowisko.

Wstęp

Ochrona przyrody stanowi pojęcie o zróżnicowanym znaczeniu. Mówiąc o niej, mamy przede wszystkim na myśli określoną sferę działań mających na celu dbałość o walory przyrodnicze czy też zadanie, które polega na dbałości o te walory. Ochrona przyrody ma przy tym swój wymiar interdyscyplinarny, a to wcale nie ułatwia jednoznacznego zdefiniowania tej sfery aktywności, gdyż jest ona postrzegana z różnych punktów widzenia i perspektyw badawczych.

Z punktu widzenia nauk prawnych pojęcie to również nie jest jednoznaczne i wymaga interpretacji z perspektywy norm prawnych różnej rangi. Punktem wyjścia jest tu pojęcie „przyroda”. W odróżnieniu od pojęcia „środowisko” nie zostało ono jednoznacznie zdefiniowane normatywnie, choć ustawodawca udziela pewnych wskazówek w zakresie jego rozumienia. „Przyroda” stanowi jednak pojęcie pierwotne w stosunku do pojęcia „środowisko” w tym sensie, że to na kanwie prawa ochrony przyrody wykształciło się współczesne prawo ochrony środowiska. Jest to jednocześnie jeden z elementów (komponentów) materialnych środowiska, co wynika wprost z brzmienia art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku — Prawo ochrony środowiska¹.

Środowisko a przyroda — uwarunkowania prawne

Rozważania związane z interpretacją pojęcia „przyroda” należy zacząć od analizy szerszego znaczeniowo terminu, jakim jest „środowisko”. Zgodnie z powołanym wyżej art. 3 pkt 39 p.o.ś. pod pojęciem 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 oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Elementy różnorodności biologicznej stanowią zatem substrat materialny komponentu środowiska, jakim jest przyroda. Warto w tym miejscu podkreślić, że ustawodawca zrezygnował w definicji „środowiska” zawartej w art. 3 pkt 39 p.o.ś. z pierwotnego określenia tam zawartego, to jest „rośliny i zwierzęta” na rzecz określenia „różnorodność biologiczna”, co nastąpiło na mocy nowelizacji p.o.ś. dokonanej ustawą z dnia 24 lutego 2006 roku o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska² w art. 1 pkt 1lit. c³.

Interesujący jest jednocześnie fakt, że ustawodawca, obok pojęć „środowisko” i „przyroda”, posługuje się pojęciem „środowisko przyrodnicze”. Pozostawiając poza ramami niniejszego artykułu bardziej szczegółowe rozważania na temat rozumienia tego pojęcia w doktrynie prawa, wskazać należy, że stanowi ono kategorię szerszą od przyrody. Powszechnie było przedstawiane jako stworzone przez naturę i przeciwstawiane środowisku stworzonemu (przekształconemu) przez człowieka. To pierwsze znaczenie jest zresztą bardziej charakterystyczne dla rozważań na gruncie prawa ochrony przyrody i nawiązuje do sposobu rozumienia pojęcia „przyroda”, prezentowanego w doktrynie jako wskazanie zasobów, które powstały wskutek procesów naturalnych, czy też określenie zasobów

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.; dalej: p.o.ś.

² Dz.U. Nr 50, poz. 360.

³ Por. D. Trzcińska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018, s. 21.

odnawialnych, to jest zwierząt, roślin, osobliwości geograficznych i klimatycznych⁴. Pojęcie to zresztą doczekało się definicji legalnej w art. 5 pkt 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁵, z którego wynika, że obejmuje ono krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Rozważania na temat przyrody są zatem niekompletne, bez odwołania się do pojęcia „środowisko”, który to termin ewoluował wokół znaczenia przyrody, immanentnie będąc z nią związany. Przyroda, jak to wskazano powyżej, jest podstawowym elementem środowiska, a skoro tak, to ochrona środowiska ukierunkowana jest jednocześnie na ochronę przyrody jako jednego z jego komponentów.

W doktrynie prawa pojęcie „przyroda” traktowano jako synonim terminu „natura” i przedstawiano w czterech ujęciach — jako określenie siedliska życia człowieka; dla wskazania zasobów, które powstały wskutek procesów naturalnych; dla określenia zasobów odnawialnych, to jest na przykład roślin i zwierząt, oraz w określeniu zbliżonym do pojęcia „istoty”⁶. W ustawie o ochronie przyrody, w odniesieniu do określenia jej przedmiotu, ustawodawca używa określenia „zasoby, twory i składniki przyrody”, które wymienia w art. 2 u.o.p. Zalicza do nich: 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 i zieleń w miastach i wsiach, zadrzewienia⁷. Powyższy katalog walorów przyrodniczych daje nam wyobrażenie na temat sposobu rozumienia pojęcia „przyrody” w sensie prawnym. Przyroda jest więc tym elementem przyrodniczym, który na gruncie ustawy o ochronie przyrody wymaga ochrony (por. art. 4 w zw. z art. 2 u.o.p.), ponieważ stanowi komponent środowiska, którego kondycja, jakość i ilość ma bezpośredni wpływ na życie i zdrowie ludzi. Jest to jednocześnie zasób o znaczeniu globalnym i transgranicznym, którego ochrona — w konsekwencji — powinna mieć charakter globalny i transgraniczny⁸.

⁴ Por. L. Jastrzębski, *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980, s. 25–32; M. Roliński, *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, nr 6, s. 160. Por. też D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 19.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.; dalej: u.o.p.

⁶ Por. D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 19; oraz L. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 25–32; M. Roliński, *op. cit.*, s. 160.

⁷ Por. D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 20.

⁸ *Ibidem*, s. 21–22.

Ochrona środowiska i przyrody — uwagi ogólne

Przepisy prawa w odniesieniu do środowiska i jego zasobów (przyrody) kształtują określony, pożądany społecznie stosunek. Przede wszystkim wynika z nich, że środowisko, w tym przyroda, wymaga ochrony. Taki wniosek jest konsekwencją nie tylko z brzmienia tytułów podstawowych aktów normatywnych poświęconych środowisku i przyrodzie (por. ustawa — Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody), ale także z treści przepisów Konstytucji RP poświęconych tym elementom (o czym dalej). „Ochrona środowiska” jest przy tym pojęciem prawnym, gdyż ma swoją definicję legalną w p.o.ś. Termin ten oznacza podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom; c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego (art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Powyższa definicja ma charakter ogólny i znajduje odniesienie do wszystkich elementów przyrodniczych. Wynika z niej szeroka formuła rozumienia ochrony środowiska jako istotnego zadania (celu) państwa, co znajduje swoje odzwierciedlenie również w przepisach p.o.ś. Ustawodawca w tym przepisie (art. 3 pkt 13) porządkuje jednocześnie zadania ukierunkowane na ochronę środowiska, wskazując, jak to pojęcie należy rozumieć⁹. Przepis ten wskazuje na różne formy ochrony środowiska rozumianej szeroko jako pewien „ogólny” cel działań państwa i podmiotów prawa. Ochrona środowiska może być realizowana za pomocą różnych działań ukierunkowanych na osiągnięcie złożonych celów, a wśród nich wymienić należy: zapobieganie jego zanieczyszczeniom (cel prewencyjny), racjonalne jego kształtowanie i gospodarowanie jego zasobami (cel konserwatorski) oraz przywracanie środowiska do stanu właściwego (cele restytucyjne). Punktem odniesienia w zakresie realizacji wszystkich wyżej wymienionych zadań (celów) w sferze ochrony środowiska, w tym przyrody, jest osiągnięcie lub zachowanie stanu równowagi przyrodniczej, rozumianego jako „stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej” (art. 3 pkt 32 p.o.ś.)¹⁰.

Ochrona przyrody jest również zadaniem publicznym (państwa), a także jednostki, i wpisuje się w katalog działań i zaniechań ukierunkowanych na realizację

⁹ Por. D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 383; D. Trzcińska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 20.

¹⁰ Por. D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 383–384; D. Trzcińska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 30.

ochrony środowiska. Potwierdza tę tezę brzmienie art. 3 u.o.p., który wskazuje sposoby realizacji celów ochrony w zakresie ochrony przyrody¹¹.

Prawne znaczenie środowiska, a więc również przyrody, a także ochrony środowiska w sensie prawnym, odzwierciedla się w konstytucyjnej regulacji zadań państwa i obowiązków podmiotów prawa dotyczących tych walorów. Przekłada się to jednocześnie na sferę prawną konkretnych kategorii tych podmiotów, na przykład przedsiębiorców, a więc ich prawa i obowiązki związane z korzystaniem ze środowiska, a także na prawną możliwość ograniczenia ich praw i wolności ze względu na stworzenie prawnych ram określonego podejścia do tych elementów, o czym niżej.

Ograniczenia w korzystaniu z wolności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody

Konstytucja¹², jako najwyższe prawo w Rzeczypospolitej Polskiej, nie zawiera norm prawnych bezpośrednio odnoszących się do przyrody. Znajdują się w niej natomiast przepisy, które odnoszą się do środowiska, a więc w ten sposób — pośredni — także do przyrody. Warto zatem w tym miejscu prześledzić, jaki jest stosunek ustawodawcy konstytucyjnego do środowiska i przyrody, jaki jest pożądaný stosunek państwa i jego organów do tych walorów oraz jakie preferuje w stosunku do nich postawy społeczne i obywatelskie.

Pierwsze wskazówki w tym zakresie wynikają już z art. 5 Konstytucji, który zawiera katalog podstawowych zadań (funkcji) państwa. Zgodnie z jego treścią,

¹¹ Zgodnie z treścią tego przepisu cele ochrony przyrody są realizowane przez:

1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 p.o.ś., programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej;

2) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;

3) opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych;

4) realizację programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań;

5) prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody;

6) prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Rzeczpospolita Polska strzeże między innymi dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Powyższe oznacza, że środowisko, a więc i przyrodę, należy chronić, a jednocześnie — jest to podstawowe zadanie państwa¹³. Stosownie do treści art. 86 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska (a więc i przyrody) i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Zasady tej odpowiedzialności określa ustawa. Niezależnie zatem, że ochrona środowiska jest podstawowym zadaniem publicznym, stanowi ona jednocześnie powszechny obowiązek wszystkich podmiotów prawa (każdego). Ustawodawca konstytucyjny kreuje też określone prawa jednostki odnoszące się do środowiska, a więc prawo dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP), a także wartości istotne dla realizacji podstawowej funkcji publicznej związanej z ochroną środowiska, a mianowicie — bezpieczeństwo ekologiczne (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP). Z punktu widzenia niniejszego artykułu najistotniejsze znaczenie ma jednak norma art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określana w doktrynie jako zasada proporcjonalności, gdyż wskazuje ona na specyficzne prawne znaczenie ochrona środowiska i przyrody jako ogólnej przesłanki (powodu), który uzasadnia wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności przez podmioty prawa. Zgodnie z tym przepisem 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. Powyższą ogólną zasadę dotyczącą ograniczania praw i wolności zestawień należy z bardziej szczegółowymi uregulowaniami konstytucyjnymi dotyczącymi działalności gospodarczej — swobody jej prowadzenia i możliwości wprowadzania ograniczeń w tym zakresie, a więc uregulowaniami odnoszącymi się do sfery prawnej przedsiębiorców.

W odniesieniu do ustanowienia ram ustroju gospodarczego Polski i zasad prowadzenia działalności gospodarczej, wskazać należy na art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że ustrój gospodarczy Polski oparty jest na społecznej gospodarce rynkowej i trzech jego filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Podstawową zasadą gospodarki rynkowej w Polsce jest więc

¹³ Obowiązek „strzeżenia” dziedzictwa narodowego został doprecyzowany w art. 4 u.o.p., który kreuje obowiązek dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Powinność ta skierowana została do organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych, a więc także do przedsiębiorców. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Ponadto, w ramach dbałości o przyrodę, obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego przekazu jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

wolność gospodarcza, czyli swoboda podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Zasadę tę potwierdza art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców¹⁴, zgodnie z którym podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Powyższa zasada o podstawowym i uniwersalnym znaczeniu dla przedsiębiorców wpisuje się jednocześnie w kanon standardów demokratycznego państwa prawa. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, a więc nie jest bezwarunkowa. Wręcz przeciwnie, już choćby zacytowany art. 31 ust. 3 Konstytucji RP sugeruje, że wolność działalności gospodarczej może ustępować innym wartościom w określonych sytuacjach. Niemniej bezpośrednim potwierdzeniem tej tezy jest art. 22 Konstytucji RP dedykowany właśnie prezentacji ogólnych przesłanek ograniczenia zasady wolności gospodarczej. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie wolności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy uzasadnia to ważny interes publiczny. Konstytucja kreuje więc dwie ogólne przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej — pierwszą, o charakterze formalnym, odwołującą się do aktu normatywnego, w którym może to nastąpić — wyłącznie w formie aktu prawnego rangi ustawowej; drugą zaś, o charakterze merytorycznym i wskazującą na przyczyny mogące stanowić uzasadnienie takiego ograniczenia, a mianowicie ograniczenia mogą usprawiedliwiać wyłącznie kwestie kwalifikowane jako ważne ze względu na interes publiczny¹⁵. Potwierdza ten tok rozumowania wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 roku¹⁶, w którym Trybunał stwierdził, że swoboda działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i, podobnie jak inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki, może być poddawana przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. Prawa i wolności jednostki mogą być ograniczone jedynie, gdy jest to dopuszczalne w przepisach konstytucyjnych oraz tylko w zakresie niezbędnym, i traktowane w kategoriach wyjątków. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że działalność gospodarcza ze względu na jej charakter i potencjalną możliwość wpływania na interesy różnych osób, a także tych osób i interes publiczny, może podlegać różnym ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Ponadto, w ocenie Trybunału, istnieje „legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, żeby zminimalizować przypadki nierzetelności tak w stosunkach pomiędzy podmiotami gospodarczymi, jak i w wykonywaniu przez te podmioty swych obowiązków publicznych”¹⁷.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.

¹⁵ D. Trzcńska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcńska, *op. cit.*, s. 73–75.

¹⁶ Sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12.

¹⁷ Por. E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chłabicz, *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, LEX 2002. Por. też D. Trzcńska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcńska, *op. cit.*, s. 73.

Interes publiczny jako klauzula stanowiąca merytoryczne uzasadnienie ograniczenia wolności gospodarczej staje się jednocześnie swoistym łącznikiem z wartościami uzasadniającymi ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co istotne jednak, to interes ten jest dodatkowo kwalifikowany jako ważny, co również wymaga interpretacji odnośnie do potrzeb konkretnych okoliczności danej sprawy. Ważny interes publiczny, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, jest klauzulą generalną, a w konsekwencji nie ma jego jednej, właściwej definicji, a identyfikacja tego, co wypełni go treścią, wymaga każdorazowej analizy na gruncie konkretnych okoliczności faktycznych¹⁸. Jak już wskazano, wskazówką w poszukiwaniach jego treści będą — w szczególności — sytuacje, które ustawodawca wymienia w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako ogólne przesłanki ograniczania jakichkolwiek praw i wolności (nie tylko wolności gospodarczej), między innymi interes ten może wyrażać się w konieczności zapewnienia ochrony życia i zdrowia, bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. W zakresie wykonywania działalności gospodarczej ustawa — Prawo przedsiębiorców również wymienia przykładowe merytoryczne przesłanki uzasadniające wprowadzanie ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej, a dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także zagrożeniem środowiska (por. na przykład art. 60 ustawy — Prawo przedsiębiorców)¹⁹.

Lektura wskazanych przepisów konstytucyjnych i ustawowych prowadzi zatem do jednoznacznego wniosku, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości, które uzasadniają wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności gospodarczej. Ochrona środowiska, jako pojęcie rodzajowo szerokie, obejmuje swoim zakresem również względy ochrony przyrody, a więc składników, tworów i zasobów przyrody uregulowanych w u.o.p. Odzwierciedleniem tych ograniczeń musi być akt prawny rangi ustawowej, co wynika z treści zarówno art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak i 22. W konsekwencji, ograniczenia w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej znajdują odzwierciedlenie w u.o.p. oraz innych ustawach, których przedmiotem jest ochrona poszczególnych zasobów, tworów i składników przyrodniczych (na przykład ustawa o lasach)²⁰.

Ochrona środowiska, a w jej ramach — ochrona przyrody, jak wskazano, stanowi zatem nie tylko istotne zadanie publiczne i funkcję państwa zawarte w treści art. 5 Konstytucji RP, ale także wartość, która w brzmieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi jedną z przesłanek uzasadniających wprowadzanie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, w tym — z wolności

¹⁸ Por. D. Trzcińska, *Interes publiczny*, [hasło w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2019 [w druku].

¹⁹ Por. też D. Trzcińska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 74.

²⁰ *Ibidem*.

gospodarczej. Ochrona środowiska i przyrody w tym znaczeniu tworzy uniwersalną kategorię o szerokim znaczeniu, wyrażającą się w tym, że jest to istotne zadanie publiczne, które należy realizować za pośrednictwem różnych instrumentów prawnych ukształtowanych w określonych aktach normatywnych (na przykład w u.o.p., za pośrednictwem form ochrony przyrody), ale jest to jednocześnie określona wartość uzasadniająca wprowadzanie ograniczeń z realizacji swobody działalności gospodarczej. Ma zatem znaczenie merytoryczne jako katalog działań i zaniechań ukierunkowanych na realizację celu, jakim jest ochrona środowiska (przyrody), ale przede wszystkim, z punktu widzenia niniejszych rozważań, znaczenie funkcjonalne — jako przesłanka, wartość stanowiąca swoisty korektor mieszczących się w ramach realizacji określonych praw czy wolności działań (na przykład w ramach wolności gospodarczej) nadmiernie ingerujących w zasoby, twory czy składniki przyrodnicze.

Jak wspomniano, ochrona środowiska (przyrody) jako zadanie jest nie tylko obowiązkiem państwa, ale ma charakter powszechny. Zgodnie z art. 86 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie. Realizacja tego zadania wymaga więc konkretnych działań lub zaniechań ze strony ogółu adresatów norm prawa ochrony środowiska. Niewątpliwie zatem adresatem tego obowiązku są także przedsiębiorcy będący jednym z głównych podmiotów korzystających ze środowiska, w rozumieniu art. 3 pkt 20 p.o.ś., i niewątpliwie zarazem — jednym z potencjalnie najbardziej w nie ingerujących. Z jednej strony, ochrona środowiska i przyrody jest obowiązkiem podmiotów prawa, w tym przedsiębiorców, z drugiej zaś — ochrona ta tworzy przesłankę wprowadzania ograniczeń w zakresie korzystania z określonych prawa i wolności, w tym z wolności gospodarczej. Niewątpliwie zatem ustawodawca w przepisach konstytucji dokonuje określonego wartościowania interesów, co oczywiście nie oznacza w żadnym razie prymatu interesu publicznego nad prywatnym. Niemniej jednak, skoro obowiązek ochrony środowiska, w tym przyrody, jest ukształtowany jako powszechna powinność podmiotów prawa, a jednocześnie jako istotna wartość, to zrozumiałe jest, że korzystanie ze środowiska nie może być nieograniczone i uzasadnione staje się wprowadzanie ograniczeń w zakresie tego korzystania. W konsekwencji każdy jest zatem zobowiązany do ochrony środowiska (przyrody), a więc także przeciwdziałania jego zanieczyszczeniom, gospodarowania jego zasobami i przywracania przekształconych elementów przyrodniczych do stanu właściwego, przy czym zakres tego ogólnego obowiązku w odniesieniu do poszczególnych kategorii podmiotów precyzują przepisy ustawowe²¹. Realizacja tego celu (zadania) uzasadnia funkcjonowanie systemu prawa ochrony środowiska, którego elementem jest prawo ochrony przyrody, w którym ukształtowane są między innymi instrumenty

²¹ Por. D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 383. Por. też D. Trzcińska, [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *op. cit.*, s. 75.

prawne ukierunkowane na ochronę przyrody *in situ* i *ex situ*, na przykład formy ochrony przyrody, system zezwoleń na przekształcenie (usunięcie) zasobów, tworów i składników przyrody.

Konkluzja

Ochrona przyrody stanowi istotny „element” zadań państwa ukierunkowanych na ochronę środowiska. Jako zadanie publiczne jest to współcześnie jedna z istotniejszych konstytucyjnych funkcji państwa realizowanych na różnych szczeblach podziału administracyjnego kraju. Jednocześnie ochrona przyrody stanowi wartość i przesłankę, która z mocy przepisów Konstytucji RP może uzasadniać wprowadzanie ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej i właśnie to znaczenie, ze względu na doniosłe skutki, które z tego wynikają dla sfery prawnej przedsiębiorców w zakresie możliwości podejmowania określonych działań, odzwierciedla konkretne ograniczenia w działalności gospodarczej związanej z wykorzystaniem zasobów przyrodniczych. Przy czym wprowadzanie tych ograniczeń musi uwzględniać standardy wynikające z demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady proporcjonalności ograniczeń (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zasadnie zatem coraz częściej wskazuje się, że ochrona środowiska (przyrody) stanowi granicę gospodarczego wykorzystania zasobów przyrodniczych, co znajduje odzwierciedlenie w szczególności w konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju.

Bibliografia

- Bieniek-Koronkiewicz E., Sieńczyło-Chlabicz J., *Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej*, LEX 2002.
- Jastrzębski L., *Prawne zagadnienia ochrony przyrody*, Warszawa 1980.
- Roliński M., *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2005, nr 6.
- Trzcińska D., [w:] D. Danecka, J.S. Kierzkowska, D. Trzcińska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018.
- Trzcińska D., *Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska*, [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.
- Trzcińska D., *Interes publiczny*, [hasło w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powąłowski, Warszawa 2019 [w druku].

Nature protection as a legal condition of creating restrictions in freedom of conducting economic activity in Poland

Summary

The article aims at a brief analysis of the institution of restrictions in economic activity established because of nature protection reasons. Thus, firstly it is essential to describe the notions of nature and nature protection and relate them to the terms of conducting economic activity in Poland under the provisions of The Constitution of the Republic of Poland. Then, the analysis shows the conditions of restricting constitutional rights and freedoms in Poland, and freedom of conducting economic activity itself. Nature protection reasons can be understood in terms of important public interest which creates the material conditions to restrict freedom of conducting economic activity in Poland.

Keywords: economic activity, environment protection, nature protection, nature, environment.