mgr NINA LEŚNIAK
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii UWr

GRANICE INGERENCJI W SFERĘ PRAW I WOLNOŚCI JEDNOSTKI ZE WZGLĘDU NA KONSTYTUCYJNĄ PRZESŁANKĘ „OCHRONY ŚRODOWISKA"

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zarysowanie ram dla ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.[1] materialną przesłankę „ochrony środowiska". W tym celu autorka najpierw wyjaśni, jak należy określać granice ingerencji ustawodawcy z uwagi na zasadę proporcjonalności. Następnie omówi znaczenie przesłanki „ochrony środowiska" oraz zaprezentuje w końcowej części niniejszego artykułu najczęściej pojawiające się ze względu na ową przesłankę ograniczenia praw i wolności.

Problem ochrony środowiska jest jednym głównych wyzwań stojących przed stale rozwijającą się cywilizacją ludzką, czego wyrazem mogą być zapisy zawarte w ustawach zasadniczych poszczególnych państw, jak i w prawie międzynarodowym. Konstytucja RP z 1997 r. nie definiuje pojęcia „środowisko" i „ochrona środowiska". „W literaturze przyjmuje się, iż środowisko w rozumieniu Konstytucji to środowisko określane często jako „środowisko naturalne człowieka„ będące przedmiotem ochrony w przepisach ochrony środowiska"[2]. Wyjaśnienie tych terminów następuje więc w ustawodawstwie zwykłym, tj. w ustawie Prawo ochrony środowiska[3]. Przywołanie ustawowej definicji legalnej pojęcia „środowiska", które jest jednym z podstawowych terminów prawa ochrony środowiska oraz pojęcia „ochrony środowiska", jest o tyle istotne, że determinuje problematykę ochronną[4]. Nie wdając się w spory toczące się w doktrynie w zakresie rozumienia tych terminów, na potrzeby niniejszej pracy przez pojęcie „środowisko" rozumie się 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. Przytoczona definicja została zawarta w art. 3 pkt 39 ustawy p.o.ś. Natomiast zgodnie z art. 3

---

1 Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
2 Zob. M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 525.
3 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. Nr 62, poz. 627.
4 Szerzej: J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 43.

pkt 19 tejże ustawy pojęcie „ochrony środowiska" oznaczać będzie: „[…] podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej polegającej w szczególności na: racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego".

Obowiązująca Konstytucja z 1997 r. środowisku i jego ochronie poświęca najwięcej uwagi spośród wszystkich dotychczasowych ustaw zasadniczych[5]. Podkreślenia wymaga fakt, iż obecnie ochrona środowiska została podniesiona do rangi wartości konstytucyjnej, co wiąże się z określonymi skutkami prawnymi. Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. „Nałożenie na państwo obowiązków w zakresie ochrony środowiska wiąże się z jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa, jakim jest ochrona środowiska"[6]. Nierzadko prawa jednostki podlegają daleko idącym ograniczeniom na rzecz ochrony środowiska. Jednakże powinny one występować zawsze z zachowaniem zasady proporcjonalności i w trosce o przestrzeganie podstawowych wolności człowieka. Niedopuszczanie do naruszania granic ingerencji w sferę wolności i praw jednostki i wyznaczanie ich ram należy do jednych z głównych zadań współczesnej nauki prawa konstytucyjnego.

2. Granice ingerencji

Zakres przedmiotowy praw i wolności jednostki nie może być nieograniczony. Każda jednostka żyje w społeczeństwie, a stanowione przez to społeczeństwo prawo uwzględnia nie tylko jej interesy, ale także i dobro ogółu[7]. Prawa człowieka podlegają więc ograniczeniom, a jest to niezbędne „aby zapobiec realnym lub tylko potencjalnym ich kolizjom z interesami całego społeczeństwa"[8]. Konieczność ograniczenia praw człowieka rodzi z drugiej strony problem nadmiernej ingerencji organów państwa w te prawa. „Przez ingerencję w sferę danego prawa człowieka rozumieć należy działania lub zaniechania podmiotu zobowiązanego do realizacji tego prawa, niezależnie od tego czy obowiązek ma charakter bezwzględny, czy też *prima facie*"[9]. Gwarantem stojącym na straży prawidłowej ingerencji w prawa człowieka jest zasada proporcjonalności. Powyższa zasada oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności wyznacza granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności.

Klauzulą generalną odnoszącą się do ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu: „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

---

5 Zob. B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 31.

6 Zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 245.

7 Szerzej: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 470.

8 Zob. B. Banaszak, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 39.

9 Zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 64.

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". Jak zauważa B. Banaszak „Konstytucja przyjęła więc zasadę uznaną powszechnie w prawie konstytucyjnym państw demokratycznych głoszącą, że zadanie ustalenia granic konstytucyjnych praw i wolności spoczywa przede wszystkim na ustawodawcy"[10]. Jednakże granice te nie zostały przez ustrojodawcę dostatecznie sprecyzowane, co wymagało interwencji przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Po pierwsze, w doktrynie prawa konstytucyjnego podnosi się, że przepis ten nie precyzuje zakresu podmiotowego, który ma obejmować regulacja. Nie sposób jednoznacznie przyjąć, czy chodzi o prawa i wolności człowieka, czy też obywatela[11]. Ostatecznie w literaturze przyjęto, że zastosowanie tego przepisu dotyczy każdego. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP wzorowany jest na klauzulach ograniczających zamieszczonych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 12 ust. 3, art. 14 ust. 1, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 2, art. 21, art. 22 ust 2) oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 2). Wykładnia tego przepisu początkowo nastręczała spore trudności. Po drugie, problemem było także ustalenie, czy przepis ten stanowi samodzielną podstawę do ograniczania praw i wolności obywatelskich. Chodziło zatem o rozstrzygnięcie wzajemnych relacji względem siebie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz przepisów Konstytucji RP odnoszących się do poszczególnych praw i wolności zagwarantowanych konstytucyjnie, w tym zwłaszcza przepisów wprowadzających tzw. szczególne klauzule ograniczające w odniesieniu do danego konkretnego prawa lub wolności. Podzielić należy pogląd prezentowany, w szczególności przez K. Wojtyczka, iż klauzula ograniczająca zamieszczona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zawiera określone warunki, które muszą być spełnione celem usprawiedliwienia przez państwo danego ograniczenia konstytucyjnego prawa lub wolności, to jednak nie stanowi ona samodzielnej i wyłącznej podstawy do usprawiedliwiania przez państwo ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności[12]. Zatem funkcją tej regulacji jest wyznaczenie nieprzekraczalnych granic ingerencji państwa dla praw zagwarantowanych w ustawie zasadniczej. Tylko określona klauzula ograniczająca odnosząca się do tego konkretnego prawa lub wolności, które jest ograniczane, względnie też, w razie braku tego rodzaju szczegółowej klauzuli ograniczającej, gdy wprowadzenie określonego ograniczenia i jego równoczesne usprawiedliwienie wynika z konieczności realizacji konkretnych norm konstytucyjnych i odzwierciedlonych w nich wartości (np. o art. 5 Konstytucji) upoważnia państwo do dokonania naruszenia konkretnego gwarantowanego konstytucyjnie prawa lub wolności[13].

W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zostały przez ustrojodawcę sformułowane kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytu-

---

10 B. Banaszak, *Prawo...*, s. 471.

11 Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 49.

12 K. Wojtyczek, *Granice ingerencji...*, s. 80 i n.

13 Zob. M. Szydło, *Opinia prawna dot. pytań podkomisji w przedmiocie projektu ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych (druk 2546)*, Warszawa 2009, s. 12.

cyjnych praw i wolności. Należą do nich: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności[14]. Katalog tych przesłanek „ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco"[15]. W doktrynie można spotkać podział tych przesłanek na przesłanki materialne i formalne.

Pierwszą sformułowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanką formalną jest ustawowa forma ograniczenia. Oznacza ona, że wszelkie ograniczenia korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w formie ustawy. Z omawianego przepisu nie wynikają żadne wymogi co do treści owej ustawy. Jednakże skutkiem braku rangi ustawowej będzie zawsze sprzeczność wprowadzanej regulacji z ustawą zasadniczą.

Drugą przesłanką wynikającą z art. 31 ust. 3 jest stwierdzenie, że istnieje w państwie demokratycznym konieczność wprowadzenia ograniczenia. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć, czy: 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela[16]. Tak sformułowane pytania pozwalają wyodrębnić trzy kryteria: przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*[17].

Trzecią przesłanką jest związek funkcjonalny ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, tj. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, ocena spełnienia przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczania[18]. Oznacza to konieczność każdorazowego badania, czy ów funkcjonalny związek w konkretnym, analizowanym przypadku zachodzi.

Ostatnią przesłanką wyznaczającą granice dozwolonej ingerencji jest zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Konstytucja RP nie określa jednak, jak należy rozumieć istotę wolności i praw. Nie wdając się w szczegółowe rozważania na temat pojmowania tej przesłanki, za B. Banaszakiem należy przyjąć, że „istota pra-

---

14 Por. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115–141.

15 Wyrok TK, OTK ZU 1999, nr 2, s. 170.

16 Por. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. SK 5/13.

17 Zob. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 705.

18 Por. np. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05, OTK ZU 2005, nr 8A, poz. 93.

wa lub wolności naruszona zostanie, gdy regulacje prawne nie znosząc danego prawa lub wolności w praktyce uniemożliwiają korzystanie z niego [...]"[19]. W tym kontekście należy przypomnieć stanowisko TK, zgodnie z którym „zakres tych ograniczeń nie może powodować zniweczenia podstawowych składników prawa podmiotowego, powodując „wydrążenie" go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa. W takiej sytuacji dochodzi bowiem do niedopuszczalnego na gruncie Konstytucji naruszenia podstawowej treści – istoty tego prawa"[20].

Jak wspomniano wyżej, katalog omówionych przesłanek ma charakter zamknięty, w związku z tym każda regulacja ograniczająca prawa i wolności jednostki musi zawierać cel z nimi zgodny. Jak wskazuje L. Garlicki: „jeżeli więc ograniczenie danej wolności bądź prawa nie ma uzasadnienia w żadnej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3, ograniczenie także nie może być ustanowione, chyba że szczególny przepis konstytucyjny na to pozwala"[21].

3. Przesłanka „ochrony środowiska"

Ochrona środowiska jest materialną, konstytucyjną przesłanką uprawniającą do wprowadzenia ograniczeń w prawach i wolnościach jednostki. Wyraźne wymienienie w ustawie zasadniczej „ochrony środowiska" jako wartości uzasadniającej ograniczenia podkreśla jej znaczenie dla ustrojodawcy polskiego. W przeciwieństwie do przesłanki „bezpieczeństwa państwa" i „porządku publicznego" omawiana przesłanka nie występuje w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W doktrynie podkreśla się specyficzny charakter tejże przesłanki. Polegać on ma na tym, że ochrona środowiska koresponduje z większością praw i wolności, jednocześnie mieszcząc się w granicach wyznaczanych przez te prawa i wolności[22]. Do praw, z którymi ochrona środowiska pozostaje najczęściej w konflikcie, należą przede wszystkim wolność działalności gospodarczej i prawo własności. Powstające sytuacje konfliktowe mogą polegać na kolizji bądź konkurencji między poszczególnymi prawami i wolnościami, które powinny być rozwiązywane przez powołane do tego organy, tj. przede wszystkim sądy[23].

Kolejną cechą charakterystyczną tej przesłanki jest kwestia podziału materii prawnej. Prawo ochrony środowiska regulowane jest w ustawach zwykłych i rozporządzeniach. W wielu wypadkach regulacje dotyczące ograniczania sfery praw i wolności zawarte są w rozporządzeniach z zakresu prawa ochrony środowiska, co może poddawać w wątpliwość ich obowiązywanie z uwagi na brak spełnienia wymogu rangi ustawowej. Mnogość aktów prawnych oraz wielokrotne nowelizacje przepisów z obszaru prawa ochrony środowiska dodatkowo negatywnie wpływają na jednoznaczną wykładnię owej przesłanki. Jak podkreśla B. Banaszak, w przypadku

---

19 B. Banaszak, *Prawo...*, s. 472.
20 Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU, nr 1/2000, poz. 3.
21 Szerzej: L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo" 2001, z. 10, s. 13.
22 B. Rakoczy, *Ograniczanie praw...*, s. 117.
23 Szerzej: B. Banaszak, *Prawo...*, s. 475.

ochrony środowiska „występują zarówno w ustawodawstwie, jak i orzecznictwie sądowym poszczególnych państw różnice interpretacyjne"[24].

Wskazanie przez ustrojodawcę przesłanki ochrony środowiska w art. 31 ust. 3 ma na celu zaakcentowanie bezpieczeństwa ekologicznego i koresponduje zarówno z określonymi w art. 5 Konstytucji RP ogólnymi celami państwa i zasadami polityki, jak i wyrażonym w art. 86 Konstytucji RP obowiązkiem jednostki[25]. W pełni należy podzielić zdanie B. Rakoczego, zgodnie z którym „wskazać należy, że pojęcie ochrony środowiska występujące w art. 31 ust. 3 Konstytucji Polski, wiąże się ściśle z podstawową zasadą ustrojową, jaką jest wyartykułowana w art. 5 Konstytucji Polski zasada zrównoważonego rozwoju"[26]. Bezpieczeństwo ekologiczne na gruncie przepisów konstytucyjnych można pojmować w sposób bardzo szeroki, a konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego powinna obejmować przeciwdziałanie wszelkiego rodzaju zagrożeniom ze strony środowiska naturalnego. Jak zauważa P. Sarnecki ochrona środowiska na gruncie Konstytucji RP powinna być rozumiana bardzo szeroko i powinna obejmować wszelkiego rodzaju działania nakierowane na zapewnienie ludności mieszkającej na terytorium RP nieskażonego powietrza, dostępu do zdrowej wody pitnej czy terenów zielonych, a także ochronę krajobrazu, ukształtowania terenu, sieci wodnej, struktury zalesienia[27]. Tak szerokie pojmowanie istoty ochrony środowiska prowadzi do konfliktu z wolnością działalności gospodarczej i prawem własności. Na poziomie regulacji konstytucyjnej można zaobserwować wyważenie relacji między tymi wartościami. Jednakże przychylić się należy do zdania L. Garlickiego, zgodnie z którym „wyraźne wskazanie [ochrony środowiska – przyp. aut.] w art. 31 ust. 3 akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska"[28]. Podkreślić trzeba, że na płaszczyźnie konstytucyjnej rozwiązaniem powstających konfliktów powinna być wyrażona w art. 5 Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju[29].

Na znaczenie problematyki ochrony środowiska w kontekście ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw zwracał uwagę również Trybunał Konstytucyjny. Trybunał wskazał na znaczenie ochrony środowiska jako wartości chronionej konstytucyjnie, która uzasadnia wprowadzanie ograniczeń wolności i praw, stwierdzając, iż „ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2

---

24 Zob. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004, s. 215.

25 Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 25.

26 B. Rakoczy, *Ograniczanie praw…*, s. 120.

27 Zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 5 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 6.

28 L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej…*, s. 25.

29 Szerzej tytułem przykładu: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009 r.; G. Kowalski, *Zrównoważony rozwój jako naczelna zasada ustrojowa Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prawo i Środowisko" 1/2010; G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony, idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002.

Konstytucji). W pewnych przypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych"[30]. Ponownie na ten temat Trybunał wypowiedział się w wyroku z dnia 15 maja 2006 r. – „Konstytucja w art. 31 ust. 3 dopuszcza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw m.in. dla «ochrony środowiska». Wyraźne wskazanie tej przesłanki w art. 31 ust. 3 akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska [...]. Wymagania w dziedzinie ochrony środowiska rzutują przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej; mogą również uzasadniać ingerencję w sferę praw właścicieli przy zachowaniu proporcjonalności ingerencji i nienaruszaniu istoty prawa własności. Środowisko stanowi wartość konstytucyjną o szczególnym znaczeniu"[31].

Odnosząc się do rozumienia przywołanego we wstępie niniejszego artykułu ustawowego pojęcia „środowiska" i „ochrony środowiska", część autorów podnosi, że niedopuszczalne jest tłumaczenie pojęć konstytucyjnych za pomocą przepisów ustaw zgodnie z przyjętą regułą, że pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne. Zauważyć jednakże należy, iż omawiane pojęcia nie zostały zdefiniowane w Konstytucji RP. W tym zakresie przychylić się warto do zdania Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., w którym Trybunał swoje stanowisko uzasadnił następująco: „ Jak podkreśla się w doktrynie, postanowienia zawarte w pierwszym rozdziale Konstytucji zbudowane są z pojęć ogólnych, w ustawie zasadniczej niezdefiniowanych, mających jednak ustaloną treść doktrynalną i z reguły znanych judykaturze. Choć więc pojęcia konstytucyjne mają znaczenie autonomiczne, które nie powinno być oceniane wyłącznie przez pryzmat pojęć ustawowych, to odwołanie się do owych pojęć nie stanowi samo w sobie błędu. Dlatego też można – na potrzeby sprawy niniejszej przyjąć, za ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, że «środowisko» to ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku ludzkiej działalności, w szczególności zaś powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz inne elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami , «ochrona środowiska» zaś, to ogół działań (albo zaniechań) umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej, w szczególności polegających na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz na przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego"[32]. Zatem na płaszczyźnie konstytucyjnej uznać należy, że ochrona środowiska obejmuje wszystkie zachowania wynikające z podanej definicji ustawowej. Generalny nakaz ochrony środowiska oznacza wszelkie działania władz publicznych zapobiegające pogarszaniu się stanu środowiska oraz pozwalające na poprawę tego stanu dla dobra przyszłych pokoleń. Działania te, bądź zaniechania (w zależności od sytuacji) powinny być zawsze prowadzone w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

---

30 Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00, OTK ZU 2001/5/119.
31 Wyrok TK z dnia 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK ZU 2006/5A/56.
32 Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r., sygn. Kp 2/09, OTK-A 2009/5/66.

4. Ograniczenia prawa własności i wolności działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska

Prawo własności, będąc jednym z podstawowych praw jednostki, stanowi podstawę gospodarki rynkowej. Zgodnie z treścią art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Prawo własności jest więc jednym z podstawowych praw ekonomicznych, a jego ochrona pozostaje w interesie nie tylko jednostki, ale i państwa, które uosabia interes społeczny. Między prawem własności a ochroną środowiska występują sprzeczności wynikające z faktu, że ochrona środowiska wymaga częstokroć ograniczenia prawa własności (lub jego korzystania), oraz jednocześnie musi uwzględniać wynikające z prawa własności uprawnienia. Treść i zakres prawa własności jest wyznaczany przez pole dozwolonej ingerencji organów władzy publicznej podyktowanej koniecznością ochrony dóbr publicznych – w tym również stanu środowiska. Z kolei potrzeba ochrony środowiska wyznacza dozwolone pole działania jednostki korzystającej z prawa własności. W związku z tym wymogi ochrony środowiska ze względu na dobro publiczne w chwili obecnej są najważniejszymi z grupy ograniczeń prawa własności[33].

Na płaszczyźnie konstytucyjnej można uznać, iż ustanowione przez ustrojodawcę relacje między tymi wartościami są wyważone. „Ustawodawca formułuje warunki jakie z punktu widzenia formalnego muszą spełniać restrykcje dotyczące prawa własności – ograniczenia prawa własności mogą nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie naruszają one istoty prawa własności”[34]. W związku z tym korzystanie z prawa własności może podlegać ograniczeniom ze względu na potrzeby środowiska, jeśli jest to przewidziane w ustawie, nie narusza istoty tego prawa i odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zdaniem J. Oniszczuka „art. 31 ust. 3 powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3 należy traktować wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń tego prawa”[35]. Podkreślić trzeba, że wyważone relacje między omawianymi wartościami na poziomie konstytucyjnym niestety nie zawsze gwarantują prawidłową ich ochronę na poziomie ustawodawstwa zwykłego. „Z jednej strony mamy zbyt daleko idąca ochronę własności, a z drugiej strony korzystanie z prawa własności podlega zbyt daleko idącym ograniczeniom lub właścicielowi nie zapewnia się dostatecznych środków ochrony jego praw w skutek zbytniej uznaniowości w nakładaniu tych ograniczeń”[36].

„Rozważając kwestię granic prawa własności zakreślonych przez przepisy ustaw, zauważyć należy, że chodzi tu o wszelkie ustawy, zarówno ze sfery prawa cywilnego,

---

33 Zob. J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska*, tekst dostępny na stronie internetowej http://kbn.icm.edu.pl/pub/kbn/eureka/0111/21b.html, dostęp 22 sierpnia 2013 r.

34 Zob. D. Trzcińska, *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2010, s. 149.

35 Zob. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 353.

36 J. Sommer, *Prawo własności…*

jak i innych gałęzi prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego"[37]. Ograniczenia prawa własności wynikające z prawa ochrony przyrody obejmować będą ostatnią wymienioną grupę. Bliższa analiza przepisów z zakresu prawa ochrony środowiska na poziomie ustawowym pozwala stwierdzić, że ograniczenie korzystania z własności nieruchomości może wystąpić tylko w trzech sytuacjach. Zostały one określone przez przepisy prawa ochrony środowiska i jest to katalog zamknięty, który nie może zostać poszerzony. Po pierwsze, ograniczenie takie może mieć miejsce w wyniku poddania ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[38]. Po drugie, ograniczenie własności nieruchomości polegać może na ustaleniu warunków korzystania z wód regionu wodnego oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[39]. Wartością chronioną jest w tym wypadku potrzeba ochrony wód. Po trzecie zaś – w wyniku wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Ponadto ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska może nastąpić na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[40]. Ograniczenie takie może wynikać z planu miejscowego, który może obejmować tereny podlegające ochronie właśnie przez wzgląd na środowisko naturalne czy zasoby wodne. Ograniczenie może nastąpić także w drodze decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Właściciel nieruchomości, której prawa zostały ograniczone, może żądać m.in. wykupienia nieruchomości bądź jej części lub stosownego odszkodowania. Ograniczenie własności nieruchomości może nastąpić także w wyniku ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania. Prawo ochrony środowiska przewiduje także możliwość utworzenia strefy przemysłowej, gdzie standardy jakości środowiska ulegają znacznej liberalizacji. Z krótkiego tylko przeglądu przepisów ograniczających prawo własności z uwagi na ochronę środowiska wynika, że ustawodawca wprowadza regulacje konieczne ze względu na ochronę środowiska. Można więc pokusić się o postawienie tezy, że nie ma innego sposobu ochrony środowiska, jak tylko przez ingerencję w sferę prawa własności.

Jak pokazuje praktyka, ochrona środowiska ogranicza możliwości wzrostu gospodarczego, co wpływa z kolei na opóźnienie rozwoju społeczno-gospodarczego. Konflikt występujący pomiędzy konstytucyjną wartością ochrony środowiska a wolnością działalności gospodarczej jest nieunikniony. Konstytucja RP jako jedną ze swoich zasad naczelnych wprowadza zasadę swobody działalności gospodarczej, jednakże wolność ta może być ograniczona ze szczególnie ważnych powodów mocą ustawy. Jedną z takich przesłanek, która może prowadzić do ograniczenia swobody działalności gospodarczej, jest ochrona środowiska naturalnego. Podstawowe zagadnienia dotyczące wolności działalności gospodarczej i jej reglamentacji zostały wprowadzone przez ustawę z dnia z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

37 D. Trzcińska, *Natura 2000...*, s. 150.
38 Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880.
39 Dz. U. z 2001 r. Nr 115, poz. 1229.
40 Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717.

gospodarczej[41]. Ustawa ta określa podstawowe obowiązki podmiotu wykonującego działalność gospodarczą, a także zasady, jakimi powinien się w niej kierować.

Z art. 22 Konstytucji RP wynika też jasno, iż reglamentacja działalności gospodarczej przez organy administracji publicznej powinna następować tylko i wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny, zgodnie z zasadą proporcjonalności i równości. Dopuszczalne konstytucyjnie jest wprowadzanie instrumentów reglamentujących działalność gospodarczą z uwagi na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowie czy moralność publiczną albo ochronę wolności i praw innych osób, gdy jest to niezbędne, a zastosowanie innych środków nie zapewni osiągnięcia zamierzonych celów[42]. Problematyka ograniczania wolności działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska obejmuje aspekt podmiotowy i przedmiotowy. Ograniczenia podmiotowe dotyczą obowiązków związanych ze środkami finansowo-prawnymi, obowiązku uzyskiwania pozwoleń, obowiązków przedsiębiorców o charakterze dokumentacyjno-sprawozdawczym, odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorców. Ograniczenia przedmiotowe działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska dotyczą z kolei m. in. eksploatacji zasobów środowiska. „Z punktu widzenia ochrony środowiska i swobody działalności gospodarczej wyróżnić można takie rodzaje owej działalności, które pozostają bez wpływu na środowisko, takie rodzaje, które mają znikomy wpływ na środowisko oraz takie, które mają znaczny wpływ na środowisko”[43].

Prawo ochrony środowiska to w chwili obecnej rozbudowany system przepisów stwarzających spore problemy w interpretacji. Zauważyć przy tym należy nie tylko wzrastającą dynamicznie liczbę nowych aktów prawnych, które obejmują swą regulacją coraz szerszy zakres spraw, ale także praktyczne stosowanie prawa ochrony środowiska na niespotykaną wcześniej skalę. Obowiązująca Konstytucja RP zawiera najwięcej regulacji dotyczących środowiska i jego ochrony spośród wszystkich dotychczasowych polskich ustaw zasadniczych. Rosnąca liczba aktów prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska powinna uwzględniać zarówno potrzeby środowiska naturalnego, jak i człowieka. Nowe przepisy nie powinny naruszać praw i wolności jednostki, a przynosić rozwiązanie dla powstających konfliktów pomiędzy różnymi konstytucyjnymi wartościami. Dlatego tak ważne jest ciągłe zakreślanie granic dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki w zgodzie z ustrojową zasadą zrównoważonego rozwoju.

---

41 Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.
42 Por. np. wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. K 46/07, OTK 104/6/A/2008.
43 B. Rakoczy, *Ograniczanie…*, s. 323.