

Martyna WALAS

Katedra Prawa Ochrony Środowiska  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## OGRANICZENIE WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W USTAWIE O OCHRONIE PRZYRODY

*Przyroda, tak jak i pozostałe elementy środowiska, jest pod stałym wpływem negatywnych oddziaływań działalności człowieka, w tym przede wszystkim działalności gospodarczej. W polskim porządku prawnym można wyróżnić kilka grup przepisów dotyczących ograniczeń wolności działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody. Pierwszą grupą przepisów są te zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Drugą grupą to przepisy zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska, którą należy uznać za ustawę podstawową w prawie ochrony środowiska. Kolejną grupą przepisów to regulacje zawarte w ustawie o ochronie przyrody, na którym to akcie przede wszystkim zostaną oparte rozważania niniejszego opracowania. Ostatnią grupą przepisów to liczne regulacje zawarte w ustawie o lasach, ustawie Prawo łowieckie, ustawie o ochronie zwierząt czy ustawie Prawo wodne.*

*Przepisy dotyczące ograniczeń wolności działalności gospodarczej zawarte w ustawie o ochronie przyrody można podzielić na dwie grupy. Przede wszystkim można mówić o zasadach gospodarowania zasobami i składnikami przyrody zawartych w rozdziale 9 omawianej ustawy. Drugą grupą są przepisy dotyczące tworzenia i funkcjonowania form ochrony przyrody.*

*Zasadą, która wydaje się dominować w przepisach dotyczących ochrony przyrody, jest zasada zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody. Jak nie trudno wywnioskować ma ona ścisły związek z zasadą zrównoważonego rozwoju.*

*Opracowanie ma na celu omówienie, w jaki sposób i w jakim zakresie, ustawodawca polski stara się realizować powyższe zasady. Należy zauważyć, iż musi on racjonalnie postępować, mając do czynienia z dwoma konstytucyjnymi wartościami – wolnością działalności gospodarczej oraz ochroną środowiska, które bardzo często stają się wartościami ze sobą konkurującymi.*

### 1. Wprowadzenie

W 1927 roku J. G. Pawlikowski pisał<sup>1076</sup>, że „idea ochrony przyrody jest (...) niejako solą, która wszystkie działy ustawodawstwa, zarówno jak całą administrację państwową zaprawiać powinna, jest zasadą moralną, motywem rozmaitych prawnych postanowień,

<sup>1076</sup> J. G. Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927, 5 – 6.

i właśnie dlatego nie może być wyłącznie przedmiotem odrębnego działu ustawodawstwa, ani odrębnej gałęzi administracji”. Autor ewidentnie uważał, że nigdy nie będzie możliwe wyodrębnienie osobnej gałęzi prawa, jaką byłoby prawo ochrony przyrody. Przewidywał on jednak, że w przyszłości będą częściej podejmowane próby kodyfikacji regulacji dotyczących ochrony przyrody<sup>1077</sup>. W ciągu prawie 100 lat wydano wiele aktów prawnych w polskim, jak i zagranicznych porządkach prawnych, w których podjęto próbę zebrania podstawowych regulacji prawnych z zakresu prawa ochrony przyrody. Jednak jak wiadomo, nie powstał, i raczej nigdy do tego nie dojdzie, kodeks prawa ochrony przyrody. Niemniej jednak ze względu na szczególny przedmiot omawianych regulacji można powiedzieć, iż wykształcił się specyficzny dział prawa, który obecnie nazywa się właśnie prawem ochrony przyrody.

Jak podkreśla się w doktrynie<sup>1078</sup>, wspomniany przedmiot prawa ochrony przyrody mieści się w przedmiocie regulacji prawa ochrony środowiska. Co więcej, zgodnie z zasadą integralności prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska<sup>1079</sup> zawiera podstawowe wymagania w zakresie ochrony roślin i zwierząt oraz „nadaje kierunek wykładni i stosowania przepisów”<sup>1080</sup> ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody<sup>1081</sup>. Uzasadnienia dla wyróżnienia zasady integralności prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody upatruje się w relacji pojęć środowiska i przyrody<sup>1082</sup>.

Jak zauważa T. Szczęsny<sup>1083</sup> przyroda ma dla człowieka, obok wartości niematerialnej, wartość materialną, która wiąże się z jej gospodarczym wykorzystaniem. To negatywne oddziaływanie człowieka na przyrodę w celu realizacji potrzeb gospodarczych wraz z rozwojem sposobów produkcji jest stale zwiększające się. Stąd też wprowadza się stopniowo coraz bardziej ingerujące w nasze uprawnienia ograniczenia<sup>1084</sup>. Ograniczenia te wiążą się jednak także z zasadą zrównoważonego rozwoju, której generalnym celem, w zakresie ochrony środowiska, jest zachowanie walorów przyrodniczych także dla następnych pokoleń.

Przepisy, które wprowadzają ograniczenia w zakresie wolności działalności gospodarczej podzielić można na kilka grup. Po pierwsze, są to przepisy zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>1085</sup>. Po drugie, mając na uwadze wspomnianą powyżej zasadę integralności prawa ochrony środowiska z prawem ochrony przyrody, będą to regulacje zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska. Trzecią grupę, stanowią przepisy ustawy o ochronie przyrody, na podstawie których przede wszystkim będzie prowadzona analiza omawianej problematyki. Ostatnią grupę ograniczeń możemy odnaleźć w licznych przepisach ustaw, które dotyczą poszczegól-

nych zasobów przyrody, jak w: ustawie z dnia 28 września 1991 roku o lasach<sup>1086</sup>, ustawie z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie<sup>1087</sup>, ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt<sup>1088</sup> czy ustawie z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne<sup>1089</sup>. Powodem „rozrzućenia” przepisów dotyczących ochrony poszczególnych licznych zasobów przyrody po wielu aktach prawnych jest, i była także w przeszłości, ambicja ustawodawcy do „komplementarnej, z punktu widzenia określonego dobra, regulacji problematyki gospodarowania określonym typem zasobów”<sup>1090</sup>. Jednak, jak się wydaje, zawsze będzie potrzeba istnienia aktu, w którym zawarto by ogólne i wspólne dla wszystkich zasobów przyrody zasady racjonalnego korzystania z nich. Takim też aktem jest właśnie ustawa o ochronie przyrody.

## 2. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej - zagadnienia ogólne

Dla dalszej analizy omawianej problematyki przypomnieć należy definicję działalności gospodarczej, jej istotę oraz zagadnienia ogólne związane z jej ograniczeniami. Ustawodawca zdefiniował działalność gospodarczą w ustawie z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1091</sup>. Zgodnie z artykułem drugim tej ustawy „działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. Natomiast istota swobody działalności gospodarczej została określona w artykule 6 powyższego aktu. Z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa każdy ma prawo do podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, natomiast organy nie mogą żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków nieprzewidzianych przepisami prawa.

Warto wspomnieć w tym miejscu o treści artykułu 18 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wśród przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej wymienia się przepisy dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. Regulacja ta jest wzmocniona treścią artykułu 78 tejże ustawy. Jeżeli bowiem w ramach kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy zostanie powzięta wiadomość o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia: zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy administracji publicznej. Zgodnie z ustępem 3, w razie niemożności

<sup>1077</sup> Tamże, s. 6.

<sup>1078</sup> J. Ciechanowicz – McLean, *Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody*, [w:] M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno – prawne*, Warszawa 2011, s. 74.

<sup>1079</sup> T. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

<sup>1080</sup> J. Ciechanowicz – McLean, *Działalność*, s. 74.

<sup>1081</sup> T. j. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

<sup>1082</sup> Por. szerzej: B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009, s. 5 oraz J. Ciechanowicz – McLean, *Działalność*, s. 74.

<sup>1083</sup> T. Szczęsny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1982, s. 7.

<sup>1084</sup> O ograniczeniach prawa własności ze względu na ochronę przyrody pisał już prawie 100 lat temu J. G. Pawlikowski, *Prawo*, s. 18.

<sup>1085</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm. dalej jako Konstytucja

<sup>1086</sup> T. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

<sup>1087</sup> T. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

<sup>1088</sup> T. j. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.

<sup>1089</sup> T. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

<sup>1090</sup> A. Wasilewski, *Prawo gospodarowania zasobami przyrody a ochrona środowiska*, Krakowskie Studia Prawnicze. Zagadnienia prawne ochrony naturalnego środowiska człowieka, Wrocław 1977, s. 64.

<sup>1091</sup> T. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

powyższego zawiadomienia wójt, burmistrz lub prezydent miasta może nakazać, w drodze decyzji, wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni. Decyzji takiej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Konstytucja Polski natomiast jako jedna z nielicznych ustaw zasadniczych w Europie w tak szerokim zakresie reguluje kwestie związane z ochroną środowiska<sup>1092</sup>. Co najważniejsze ochrona środowiska jest w Polsce wartością konstytucyjną. Jednakże obok tej wartości jest także między innymi wolność działalności gospodarczej jako jedna z podstaw ustroju gospodarczego Polski. Jest to wartość konstytucyjna, która zgodnie z artykułem 22 Konstytucji może zostać ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko z uwagi na ważny interes publiczny<sup>1093</sup>.

Należy zastanowić się w tym miejscu nad relacją treści artykułu 22 do treści artykułu 31 ustęp 3 Konstytucji, w którym to zawarto podstawy ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw. Ustawodawca uznał, iż „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Jak już wspomniano wolność działalności gospodarczej jest wartością konstytucyjną, zatem z pewnością także i tej wartości zacytowany przepis dotyczy. Warunek formalny, jakim jest forma ograniczenia, którą jest ustawa, jest taki sam. Natomiast co do warunku materialnego mamy tutaj już pewną różnicę w porównaniu z artykułem 22. Można powiedzieć, iż w artykule 31 ustęp 3 ustawodawca stara się sprecyzować przyczyny, z powodu których może dojść do ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw. Można te przyczyny podzielić na dwie grupy – te należące do interesu publicznego (bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie moralność publiczna) oraz do interesu prywatnego (wolności i prawa innych osób). Jak stanowi jednak Konstytucja wprowadzone ograniczenia „nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

W oparciu o powyższe rozważania nie można jednak tak do końca stwierdzić, który przepis jest przepisem ogólnym, a który szczególnym, gdyż artykuł 22 stanowi jednak o ograniczeniu konkretnej wolności konstytucyjnej, jaką jest wolność działalności gospodarczej.

Najważniejsze dla niniejszego opracowania jest jednak stwierdzenie, iż wolność działalności gospodarczej nie jest wartością absolutną i może podlegać ograniczeniom ze względu na inne wartości wymienione w Konstytucji, w tym ochronę środowiska<sup>1094</sup>. Jak zauważa L. Garlicki mamy tutaj do czynienia z koniecznością „harmonizowania czy balansowania kolidujących ze sobą interesów – z jednej strony, interesu jednostki w realizowaniu przysługujących jej praw i wolności, z drugiej strony, interesu publicznego”<sup>1095</sup>. Jest to zatem wyraz zasady proporcjonalności.

### 3. Zasady gospodarowania zasobami i składnikami przyrody

Zasady gospodarowania zasobami i składnikami przyrody są pochodną istoty ochrony przyrody, która zgodnie z artykułem 2 ustawy o ochronie przyrody polega na „zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody”. Jak się podnosi zasady te związane są z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>1096</sup>. W związku z tym faktem, zasady gospodarowania zasobami i składnikami przyrody nazywa się w doktrynie zasadą zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrody<sup>1097</sup> lub zasadą zapewnienia zrównoważonego użytkowania składników przyrody<sup>1098</sup>.

Należy jednak zauważyć, iż artykuł 117 ustęp 1 ustawy o ochronie przyrody traktuje między innymi o ochronie roślin i zwierząt. Kwestii tych dotyczy także artykuł 127 ustawy Prawo ochrony przyrody. Jak zauważa W. Radecki dwa powyższe przepisy są do siebie zbieżne treściowo<sup>1099</sup>. Oczekiwać by można w ustawie o ochronie przyrody jakiegoś skonkretyzowania artykułu 127 ustawy Prawa ochrony środowiska. Jednakże niestety artykuł 117 ustęp 1 tej ustawy o ochronie środowiska takich konkretów nie wprowadza. Są to tylko pewne wytyczne, dyrektywy, w jaki sposób powinna być prowadzona ochrona przyrody, natomiast ich sprecyzowanie można odnaleźć w innych przepisach ustawy o ochronie przyrody.

W całym rozdziale 9 ustawy o ochronie przyrody można wyróżnić kilka zasad gospodarowania zasobami i składnikami przyrody, które wiążą się z ograniczeniem wolności działalności gospodarczej.

Zacząć trzeba od tego, iż zgodnie z artykułem 117 ustęp 1 gospodarowanie zasobami i składnikami przyrody „powinno zapewniać ich trwałość, optymalną liczebność i ochronę różnorodności genetycznej”. W ustępie 2 ustawodawca zastrzega, że „na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych lub rezerwach przyrody stosuje się ochronę krajobrazową”, która polega, zgodnie z artykułem 5 punkt 8, na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu. Przepis ten należy rozpatrywać w związku z artykułem 15 ustęp 2 punkt 5, który stanowi, iż zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego i rezerwu przyrody nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne. Jak się podnosi w doktrynie, powyższe wyłączenie nie oznacza, iż na gruntach użytkowanych gospodarczo nie obowiązują żadne ograniczenia<sup>1100</sup>. Są one przewidziane przede wszystkim w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu przestrzennym<sup>1101</sup>.

Niewątpliwie realizacją zasady kompleksowości w prawie ochrony przyrody jest regulacja zawarta w artykule 121 ustawy o ochronie przyrody, w której ustawodawca zaznacza, iż „gospodarowanie zasobami przyrody nieożywionej powinno być prowa-

<sup>1096</sup> W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 49 oraz Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 482.

<sup>1097</sup> J. Ciechanowicz – McLean, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] J. Ciechanowicz – McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 33 – 34 oraz J. Ciechanowicz – McLean, *Działalność*, s. 76.

<sup>1098</sup> J. Sommer, *Zasady ogólne i pojęcia nieodokreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 100.

<sup>1099</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 355.

<sup>1100</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 355 oraz A. Habuda, *Ograniczenia swobody działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, [w:] J. Ciechanowicz – McLean, T. Bojar – Fijałkowski (red.), *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Gdańsk 2009, s. 31.

<sup>1101</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>1092</sup> Por. szerzej: B. Rakoczy, *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 78 – 79 oraz 86 – 87.

<sup>1093</sup> Por. szerzej co do interesu publicznego w ogóle oraz interesu publicznego w prawie ochrony środowiska: J. Ciechanowicz – McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 53 – 58.

<sup>1094</sup> Por. szerzej co do konstytucyjnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska: B. Rakoczy, *Ograniczenia*, s. 317 – 349.

<sup>1095</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 104.

dzzone w sposób zapewniający ochronę innych zasobów, tworów i składników przyrody, oszczędne użytkowanie przestrzeni oraz zachowanie szczególnie cennych tworów i składników przyrody nieożywionej”. Należy uznać, iż są to wytyczne także dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą z wykorzystaniem zasobów przyrody nieożywionej, „determinujące sposób prowadzenia tej działalności”<sup>1102</sup>. Wyraźnie widać tutaj, że ustawodawca chce chronić pewne elementy przyrodnicze, uwzględniając ochronę pozostałych.

Istotnym aspektem gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody jest kwestia kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody, uregulowana w artykuł 123 ustawy o ochronie przyrody, a sprawowana przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Należy zauważyć, iż brakuje legalnej definicji określenia „gospodarczego wykorzystania zasobów i składników przyrody”. Jednak, podnosi się, iż będzie to wykorzystanie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1103</sup>. Czynności kontrolne są dokonywane przez osoby posiadające imienne upoważnienie wydane przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Osoby te mają prawo do wstępu na teren należący do podmiotu kontrolowanego, żądania pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli oraz wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, sporządzania z nich odpisów, wyciągów lub kopii oraz zabezpieczania tych dokumentów. Z dokonanych czynności zostaje sporządzony protokół. Podmiot kontrolowany może odmówić jego podpisania.

Pewne wątpliwości może budzić ustęp 9 artykułu 123, który stanowi, iż „wstęp oraz wykonywanie czynności kontrolnych następują w obecności właściciela lub posiadacza nieruchomości”. Przepis ten należy rozpatrywać w związku z artykułem 80 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który przewiduje, że „czynności kontrolnych dokonuje się w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej”. Jak słusznie przyjmuje W. Radecki, w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy ustawa o ochronie przyrody będzie ustawą szczególną<sup>1104</sup>. W związku z powyższym faktem, uznać należy, iż nawet jeśli przedsiębiorca nie byłby obecny w trakcie dokonywania czynności kontrolnych, to kontrola taka była dopuszczalna. Przemawiają za tym dwa argumenty.

Po pierwsze, zgodnie z cytowanym artykułem 80 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca ma obowiązek wskazania osoby upoważnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli, w szczególności w czasie jego nieobecności. W sytuacji braku przedsiębiorcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania w trakcie kontroli albo w ogóle nie wskazania takiej osoby przez przedsiębiorcę, czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę.

Po drugie, wymóg obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej w trakcie czynności kontrolnych może zostać wyłączony między innymi ze względu na uzasadnione bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

Ostatnią kwestią, jaką należy poruszyć w tej części opracowania, są regulacje zawarte w artykule 125 ustawy o ochronie przyrody. Można przyjąć, iż ustawodawca wprowadza tu zasadę domniemania ochrony roślin, zwierząt oraz grzybów, a także ich siedlisk. W. Radecki wyróżnia w związku z tym przepisem ochronę powszechną oraz szczególną<sup>1105</sup>. Ustawodawca wprowadził zasadę, iż nawet jeśli wspomniane elementy przyrody nie są objęte formami ochrony przyrody, podlegają one ochronie. Wyjątkiem od tej zasady jest 10 sytuacji wymienionych w katalogu zamkniętym w omawianym przepisie. Rośliny, zwierzęta lub grzyby mogą być niszczone lub zabijane jedynie w związku z tymi przyczynami. Można podzielić te przyczyny na 4 grupy<sup>1106</sup>.

Po pierwsze, są to przyczyny ochronne i naukowe (realizacja zadań uzasadnionych potrzebami ochrony przyrody oraz prowadzenie badań naukowych i edukacja). Drugą grupą są przyczyny gospodarcze (racjonalna gospodarka). Trzecią grupę stanowią przyczyny indywidualne (amatorski połów ryb oraz zbiór na własne potrzeby). Ostatnią grupą wyjątków to przyczyny interwencyjne (prowadzenie akcji ratowniczej, bezpieczeństwo powszechne, sanitarne i weterynaryjne, ochrona życia i zdrowia ludzi oraz zapobieganie skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwanie).

Co warto zauważyć, w ustawie z dnia 7 kwietnia 1949 roku o ochronie przyrody<sup>1107</sup> takiej regulacji brakowało. Jak podkreślał S. Grzybowski jeszcze w czasie obowiązywania tego aktu „ochrona tworów przyrody, ich skupisk i zbiorowisk, jest sytuacją wyjątkową, uzależnioną od indywidualnego poddania pod ochronę”<sup>1108</sup>. W ustawie o ochronie przyrody z 1949 roku formami ochrony przyrody były pomniki przyrody, rezerwy przyrody, parki narodowe oraz ochrona poszczególnych zagrożonych roślin i zwierząt. Poza tym akt ten nie wymieniał żadnych przepisów, których celem miałyby być ochrona przyrody. Autor już wtedy postulował, by wszelkie twory przyrody podlegały ochronie, chyba że zachodziłyby przesłanki do wyjątków od tej zasady.

Przyznać należy, iż ustawodawca w artykule 125 ustawy o ochronie przyrody przychylił się do powyższego postulatu. Jeżeli zatem nie zachodzi żadna sytuacja wymieniona w tym przepisie, podmiot będzie ponosił odpowiedzialność na zasadach określonych w ustawie o ochronie przyrody, a także w innych aktach prawnych, na przykład ustawie o ochronie zwierząt.

#### 4. Formy ochrony przyrody a ograniczenie wolności działalności gospodarczej

Tworzenie oraz funkcjonowanie form ochrony przyrody jest wynikiem tak zwanej ochrony obszarowej przyrody. Rodzaje graniczeń wolności działalności gospodarczej ze względu na formy ochrony przyrody uzależnione są od rodzaju tejsze formy. Także z tego względu można je podzielić na obligatoryjne oraz fakultatywne.

<sup>1105</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 368 – 369.

<sup>1106</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 369.

<sup>1107</sup> Dz. U. Nr 25, poz. 180 ze zm.

<sup>1108</sup> S. Grzybowski, *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, Państwo i Prawo 1972, z. 1, s. 37.

<sup>1102</sup> A. Habuda, *Ograniczenia*, s. 31.

<sup>1103</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 526.

<sup>1104</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 366 – 367.

W przypadku parków narodowych oraz rezerwatów przyrody wprowadzenie wszelkich ograniczeń ma charakter obligatoryjny. Na tych terenach wprowadza się zgodnie z artykułem 15 ustęp 1 punkt 11 zakaz prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony. Jest to zakaz względny, gdyż ustawodawca przewidział, iż zakaz prowadzenia takiej działalności może zostać uchylony w planie ochrony. Plan ochrony parku narodowego oraz rezerwatu ochrony środowiska powinien bowiem zawierać wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza. Oznacza to, iż chcąc podjąć wskazaną działalność na obszarze powyższych form ochrony przyrody, przedsiębiorca ma obowiązek zapoznania się z ich planami ochrony, gdyż ich treść będzie dla niego wiążąca<sup>1109</sup>.

Zakaz prowadzenia powyższej działalności nie dotyczy obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania, o czym była mowa już wcześniej.

W przypadku parku krajobrazowego wprowadzenie podobnego zakazu, jak i pozostałych zakazów w przypadku tej formy ochrony przyrody, ma już charakter fakultatywny. Ustawodawca przewiduje bowiem w artykule 17 ustęp 1 punkt 1 wprowadzenie zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>1110</sup>. Zgodnie z ustępem 3 artykułu 17 ustawy o ochronie przyrody powyższy zakaz nie dotyczy realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę parku krajobrazowego.

Kolejną formą ochrony przyrody, w związku z którą może zostać wprowadzone ograniczenie wolności działalności gospodarczej, jest obszar chronionego krajobrazu. Na obszarze tym może zostać wprowadzony, zgodnie z artykułem 24 ustęp 1 punkt 4 ustawy o ochronie przyrody, zakaz wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu.

Możliwość wprowadzenia takiego samego zakazu została zawarta w artykule 45 ustęp 1 punkt 8 w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo – krajobrazowego.

„Najmłodszą” formą ochrony przyrody są obszary Natura 2000. Forma ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Jest ona realizacją obowiązków wynikających z dwóch dyrektyw: dyrektywy Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa<sup>1111</sup> oraz dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>1112</sup>.

Jak podnosi się w doktrynie, stan prawny dotyczący tej formy ochrony przyrody jest nadal dość niejasny i „odbiegający od powszechnie aprobowanych standardów”, w związku z czym trudno o syntetyczne ujęcie problematyki związanej z tym zagadnieniem<sup>1113</sup>. Niemniej jednak także w związku z Naturą 2000 ustawodawca przewidział kilka ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Zgodnie z artykułem 33 ustęp 1 ustawy o ochronie przyrody na obszarach Natura 2000 zabrania się podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony tych obszarów, w tym w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, wpłynąć negatywnie na gatunki lub pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Wyjątkiem od powyższej regulacji jest artykuł 34, który stanowi, iż jeśli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (w tym o charakterze społecznym lub gospodarczym) i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. W takim wypadku jednak musi zostać zapewnione wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. W doktrynie przepis ten traktuje się jako powrót do podstawowej zasady jaką jest wolność działalności gospodarczej<sup>1114</sup>.

Możliwość realizacji planu lub działań, o których mowa powyżej, w przypadku siedlisk i gatunków priorytetowych, została jednak ograniczona co do celów, w jakich można udzielić wspomnianego zezwolenia. Są to mianowicie: ochrona zdrowia i życia ludzi, zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego, uzyskanie korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego. Cel ten może także wynikać z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Zgodnie jednak z artykułem 37 ustęp 1 jeżeli działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 zostały podjęte bez uzyskania wymaganego zezwolenia właściwy organ nakazuje ich natychmiastowe wstrzymanie i podjęcie w wyznaczonym terminie niezbędnych czynności w celu przywrócenia poprzedniego stanu danego obszaru, jego części lub chronionych na nim gatunków.

Odpowiednio zaś do artykułu 36 ustęp 1 ustawie o ochronie przyrody na obszarach Natura 2000 nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Jak się podkreśla, regulacja taka wynika z faktu, iż istotą obszarów Natura 2000 „nie jest wyłączenie ich z gospodarczego wykorzystania ani objęcie ochroną całości przyrody<sup>1115</sup>”, istotą jest bowiem ochrona konkretnych siedlisk przyrodniczych, czy konkretnych roślin i zwierząt w danym obszarze.

<sup>1109</sup> D. Trzcińska, *Pozostałe instytucje ochrony przyrody*, [w:] J. Ciechanowicz – McLean (red.), *Polskie prawo*, s. 116.

<sup>1110</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>1111</sup> Dz. Urz. WE L 103 z 25.04.1979, str. 1 ze zm.

<sup>1112</sup> Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, str. 7 ze zm.

<sup>1113</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 232.

<sup>1114</sup> D. Trzcińska, *Pozostałe instytucje*, s. 116.

<sup>1115</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 157.

Ustęp 2 tego wspomnianego artykułu stanowi jednak, iż „prowadzenie działalności, o której mowa w ustępie 1, na obszarach Natura 2000 wchodzących w skład parków narodowych i rezerwatów przyrody, jest dozwolone wyłącznie w zakresie, w jakim nie narusza to zakazów obowiązujących na tych obszarach”. Regulacja ta związana jest z faktem, iż część obszarów Natura 2000 pokrywa się z obszarami objętymi już wcześniej ochroną w ramach parku narodowego lub rezerwatu przyrody.

Ostatnią kwestią dotyczącą ograniczeń w związku z obszarami Natura 2000 jest regulacja zawarta w artykule 36 ustęp 3, zgodnie z którym jeśli działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka lub rybacka wymaga dostosowania do wymogów ochrony obszaru Natura 2000, na którym nie mają zastosowania programy wsparcia z tytułu obniżenia dochodowości, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zawrzeć umowę z właścicielem lub posiadaczem obszaru, z wyjątkiem zarządców nieruchomości Skarbu Państwa, która zawiera wykaz niezbędnych działań, sposoby i terminy ich wykonania oraz warunki i terminy rozliczenia należności za wykonane czynności, a także wartość rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń. W doktrynie pojawiły się wątpliwości co do charakteru ewentualnego działania organu, mianowicie, czy może on czy raczej musi zawrzeć opisaną powyżej umowę. Zgodnie jednak z wykładnią, należy się zgodzić z W. Radeckim, iż jest to uprawnienie organu a nie obowiązek<sup>1116</sup>.

Na zakończenie tej części należy także wspomnieć o ogrodach botanicznych oraz ogrodach zoologicznych. Mimo iż nie są to formy ochrony przyrody zawarte w rozdziale drugim ustawy o ochronie przyrody są to swoiste obszary specjalne, których podstawowym zadaniem jest ochrona przyrody *ex situ*<sup>1117</sup> roślin (ogrody botaniczne) i zwierząt (ogrody zoologiczne)<sup>1118</sup>. Jednocześnie są to obszary istotne z naukowego oraz edukacyjnego punktu widzenia. Zgodnie z artykułem 65 podlegają one ochronie w celu zapewnienia ich prawidłowej działalności i rozwoju. W ramach tej ochrony w ustępie 2 tego artykułu wprowadzono bezwzględny zakaz wznoszenia w sąsiedztwie ogrodu botanicznego lub zoologicznego obiektów budowlanych lub urządzeń przeznaczonych do prowadzenia działalności produkcyjnej lub usługowej, wpływających szkodliwie na warunki przyrodnicze niezbędne do prawidłowego funkcjonowania ogrodów. Na równi z nimi potraktowano tereny przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na rozbudowę istniejących lub budowę nowych ogrodów<sup>1119</sup>.

## 5. Wnioski

Wolność działalności gospodarczej wiąże się co do zasady z ingerencją w przyrodę, a szerzej w środowisko. Najczęściej ingerencja ta ma niestety charakter negatywny, gdyż dzięki przyrodzie nie tylko możemy zaspokoić nasze potrzeby kulturalne, społeczne i naukowe, ale z punktu widzenia przedsiębiorcy przyroda to przede wszystkim źródło surowców niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej.

<sup>1116</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 158 – 159; inaczej natomiast: K. Gruszecki, *Ustawa*, s. 202.

<sup>1117</sup> Zgodnie z artykułem 5 punkt 6 ustawy o ochronie przyrody ochrona ta polega na ochronie gatunków roślin, zwierząt i grzybów poza miejscem ich naturalnego występowania oraz ochronie skał, skamieniałości i minerałów w miejscach ich przechowywania.

<sup>1118</sup> W. Radecki, *Ustawa*, s. 219.

W polskim porządku prawnym ograniczenia wolności działalności gospodarczej związane z ochroną przyrody znajdują się w licznych aktach prawnych, a co ważne także w ustawie zasadniczej. Widać tendencję ustawodawcy polskiego do prób regulacji ochrony poszczególnych elementów przyrody w odrębnych aktach prawnych, jednak wydaje się, iż kwestie podstawowe w tym zakresie, które są wspólne dla tych elementów, muszą pozostać w ustawie o ochronie przyrody.

Ustawodawca polski stara się pogodzić dwie wartości konstytucyjne, jakimi są wolność działalności gospodarczej oraz ochrona przyrody. Podstawowymi wytycznymi w tym zakresie są zasada proporcjonalności oraz zasada zrównoważonego rozwoju. W wielu przypadkach regulacje w omawianym zakresie należy ocenić pozytywnie, jednak pojawiają się też pewne wątpliwości, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących obszarów Natura 2000.

Należy stwierdzić, że nie da się przewidzieć w ramach poszczególnych regulacji prawnych wszelkich sytuacji „konfliktowych” z udziałem omawianych wartości. Jak w każdej dziedzinie prawa pojawiają się kwestie zaskakujące i precedensowe. Z tego też powodu nie jest możliwe uregulowanie wszystkich aspektów omówionej problematyki, zwłaszcza w przypadku instytucji, które krótko funkcjonują w danym systemie, jak na przykład obszary Natura 2000.

Na zakończenie trzeba zaznaczyć, iż nawet najbardziej rygorystyczne ograniczenia działalności gospodarczej nie zawsze idą w parze ze zwiększonym poziomem ochrony przyrody. Duże znaczenie ma przede wszystkim świadomość oraz stosunek pojedynczego człowieka do przyrody jako wartości niematerialnej<sup>1120</sup>. Należy mieć nadzieję, iż dalsze rozpowszechnianie zasady zrównoważonego rozwoju sprawi, iż świadomość społeczeństw będzie coraz większa.

## Bibliografia

- [1] Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009
- [2] Ciechanowicz – McLean J., *Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody*, [w:] Górski M., Bucińska J., Niedziółka M., Stec R., Strus D. (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno – prawne*, Warszawa 2011
- [3] Ciechanowicz – McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003
- [4] Ciechanowicz – McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009
- [5] Ciechanowicz – McLean J., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] Ciechanowicz – McLean J. (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006
- [6] Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010
- [7] Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010

<sup>1120</sup> J. Ciechanowicz – McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 15.

- [8] Grzybowski S., *Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego*, Państwo i Prawo 1972, z. 1
- [9] Habuda A., *Ograniczenia swobody działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, [w:] Ciechanowicz – McLean J., Bojar – Fijałkowski T. (red.), *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Gdańsk 2009
- [10] Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010
- [11] Pawlikowski J. G., *Prawo ochrony przyrody*, Kraków 1927
- [12] Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008
- [13] Rakoczy B., *Ograniczenia praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006
- [14] Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2009
- [15] Sommer J., *Zasady ogólne i pojęcia niedookreślone w prawie ochrony przyrody*, [w:] Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006
- [16] Szczęśny T., *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1982
- [17] Trzcńska D., *Pozostałe instytucje ochrony przyrody*, [w:] Ciechanowicz – McLean J. (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006
- [18] Wasilewski A., *Prawo gospodarowania zasobami przyrody a ochrona środowiska*, *Krakowskie Studia Prawnicze. Zagadnienia prawne ochrony naturalnego środowiska człowieka*, Wrocław 1977