

## Wyzwania w realizacji konstytucyjnej swobody działalności gospodarczej w Republice Litewskiej w odniesieniu do gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>1</sup>

### 1. Wprowadzenie

Zmiany klimatyczne i niezrównoważone praktyki środowiskowe zagrażają naszej egzystencji, pogarszając ponure prognozy dotyczące przyszłości ludzkości. Wielu ekologów uważa, iż problemy środowiska naturalnego są bezpośrednio związane z faktem, że interesy biznesu, dążenie do maksymalizacji zysków, stanowią główne źródło obecnych problemów środowiskowych. Odpowiadając na to oskarżenie, przedstawiciele biznesu przytaczają liczne dowody świadczące o tym, że biznes już dawno zmienił kurs i podjął wyzwanie zrównoważonego rozwoju, wdrażając nowe technologie i tworząc społecznie odpowiedzialny biznes przyszłości, stając się katalizatorem innowacji i zmian<sup>2</sup>. Jednakże kwestie klimatyczne powinny być przedmiotem zainteresowania nie tylko ekologów i podmiotów gospodarczych, lecz również instytucji międzynarodowych i organów krajowych. Sektor publiczny może pomóc w propagowaniu zrównoważonej działalności gospodarczej poprzez wiele mechanizmów (np. „zielone” zamówienia publiczne, dotacje i ulgi podatkowe dla zrównoważonego biznesu), w tym poprzez regulacje prawne. Dlatego zaprezentowane przez Komisję Europejską w 2019 r. Europejski Zielony Ład, w 2020 r.

495

<sup>1</sup> Tekst powstał w efekcie badań finansowanych przez Wydział Prawa Uniwersytetu Wileńskiego w ramach Wewnętrznych Grantów dla Badań Naukowych w 2022 r.

<sup>2</sup> Opublikowane przez Conference Board w 2018 r. badanie wykazało, że firmy takie jak Philips, Siemens i inne odnotowały 98-procentowy wzrost przychodów brutto z nowo wprowadzonych produktów ekologicznych. Więcej zob. M. Lenox, A. Chatterji, *Ar verslas gali išgelbėti žemę?* Wilno 2019, s. 36.

Europejska Strategia Przemysłowa i propozycja planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym oraz uchwalone w 2021 r. przez Parlament Europejski i Radę Europejskie prawo o klimacie (European Climate Law), a także inne regulacje<sup>3</sup>, wskazują, że Unia Europejska (UE) wchodzi w nową fazę gospodarczą, w której zachęca państwa członkowskie do podjęcia środków mających na celu promowanie tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw, które są zgodne z podstawami gospodarki neutralnej dla klimatu.

Litwa, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, będzie musiała przejść na nowy sposób rozwoju działalności gospodarczej, zgodny z założeniami środowiskowymi i zrównoważonym wykorzystaniem ograniczonych zasobów naturalnych. Należy zatem przeanalizować, czy Litwa jest gotowa na ten kolejny etap gospodarczy oraz czy i w jakim zakresie prawo litewskie pozwala na ograniczenie swobody działalności gospodarczej jednostki w celu wdrożenia zasad zielonej gospodarki. Należy zauważyć, że z dokonanej przez autorkę tekstu wstępnej analizy orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej (dalej też Sąd Konstytucyjny, Sąd) wynika, że od 1993 r. wydał on aż 27 orzeczeń, które kształtują konstytucyjne podstawy swobody przedsiębiorczości, lecz tylko w 13 orzeczeniach wypowiedział się na temat prawa do zdrowego i czystego środowiska. Ponadto liczba spraw z zakresu sądownictwa konstytucyjnego, w których próbowano ustalić kompromis między wolnością gospodarczą a prawem jednostki do zdrowego i czystego środowiska, jest bardzo niewielka – wydano zaledwie 9 orzeczeń.

496

Uwzględniając wskazany kontekst, w niniejszym artykule podjęto się zbadania możliwości ograniczenia zapisanej w Konstytucji Republiki Litewskiej wolności działalności gospodarczej jednostki w świetle kształtowanych unijnych zasad gospodarki o obiegu zamkniętym, analizując je z interdyscyplinarnego, ekonomiczno-prawnego punktu widzenia, stosując analizę logiczno-systematyczną, analizę dokumentów prawnych i inne techniki wykładni prawa. Dla osiągnięcia założonego celu zdefiniowano uzasadnione i wystarczająco jasne oraz możliwe do zrealizowania w krótkim opracowaniu zadania, do których należą: (1) zbadanie wyzwań gospodarki o obiegu zamkniętym w świetle doktryn ekonomii i nauk prawnych; (2) analiza możliwości ograniczenia swobody działalności gospodarczej w świetle wymogów ochrony środowiska zgodnie z doktryną Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej; (3) przedstawienie przykładu orzecznictwa konstytucyjnego, w którym miało miejsce zastosowanie zasad gospodarki o obiegu zamkniętym. Szczególną uwagę poświęcono

<sup>3</sup> Więcej zob. *A European Green Deal. Timeline*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en#timeline](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#timeline) (dostęp: 10.12.2021).

orzecznictwu Sądu dotyczącemu ochrony praw człowieka – swobody działalności gospodarczej jednostki oraz prawa do zdrowego i czystego środowiska – a także możliwości ograniczania tych praw i swobód w celu zabezpieczenia interesu publicznego.

## 2. Gospodarka o obiegu zamkniętym i jej podstawowe zadania

Koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym powstała jako główne podejście zapewniające przejście do bardziej zrównoważonego paradygmatu gospodarczego. Idea gospodarki o obiegu zamkniętym narodziła się już w XVIII w., a spopularyzowały ją i doniosły do naszych czasów prace K. Bouldinga, D.W. Pearce'a i R.K. Turnera<sup>4</sup>. Gospodarka o obiegu zamkniętym interesuje specjalistów rozmaitych dziedzin (m.in. ekologów, ekonomistów, prawników), dlatego jej interdyscyplinarny charakter jest oczywisty. Pomimo dużego zainteresowania tematem naukowcy są zgodni, że gospodarka o obiegu zamkniętym nie ma jednej definicji, ale generalnie jest powiązana z zamkniętymi obiegami materiałowymi i zwiększoną efektywnością wykorzystania surowców i energii<sup>5</sup>. Doktryna naukowa wskazuje następujące cechy gospodarki o obiegu zamkniętym: (1) wdrażanie rozwiązań przedłużających okres użytkowania produktów, ponowne użycie i dzielenie się, odnawianie i ponowne wytwarzanie, recykling; (2) obejmowanie swoim zakresem procesów produkcji, dystrybucji i konsumpcji; (3) rozwój cyrkularnych modeli biznesowych (opartych na dzieleniu się, świadczeniu usług); (4) spełnianie wymogów zrównoważonego rozwoju<sup>6</sup>. Gospodarka o obiegu zamkniętym próbuje więc zapewnić spójność między rozwojem gospodarczym a ochroną środowiska.

Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (European Parliamentary Research Service) przedstawia istotę gospodarki o obiegu zamkniętym w następujący sposób: model produkcji i konsumpcji oparty na ponownym wykorzystaniu, naprawie, odnowie i recyklingu istniejących materiałów i produktów w celu jak najdłuższego utrzymania tych materiałów

<sup>4</sup> D.W. Pearce, K.R. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, London 1989.

<sup>5</sup> N. Gregson, M. Crang, S. Fuller, H. Holmes, *Interrogating the Circular Economy: The Moral Economy of Resource Recovery in the EU*, „Economy and Society” 2015, t. 44, nr 2, s. 218–243, <https://doi.org/10.1080/03085147.2015.1013353>

<sup>6</sup> L. Žilinskienė, T. Žilinskas, *Žiedinės ekonomikos ir atliekų teisinio reguliavimo koreliacijos probleminiai aspektai*, „Jurisprudencija” 2020, nr 27(1), s. 101.

i produktów w obiegu gospodarczym. W opozycji do tego modelu często jest przedstawiany liniowy model gospodarki, oparty na sekwencji działań typu „weź – wyprodukuj – skonsumuj – wyrzuć”<sup>7</sup>. Analizując przedłożone pojęcie, można wyróżnić dwa główne elementy modelu gospodarki obiegu zamkniętego: (1) określoną sferę działalności gospodarczej – koncepcja modelu gospodarki obiegu zamkniętego obejmuje relacje między użytkowaniem a konsumpcją wytworzonych dóbr; (2) długoterminowe wykorzystanie produktów i materiałów – materiały i produkty wykorzystywane w modelu gospodarki obiegu zamkniętego muszą się charakteryzować możliwością ponownego wykorzystania, naprawy, odnowienia itp.

498 Komisja Europejska przedstawia istotę gospodarki o obiegu zamkniętym w następujący sposób: „[...] dotychczasowy model liniowego wzrostu gospodarczego nie jest już w stanie zaspokoić potrzeb współczesnych społeczeństw zglobalizowanego świata. Przyszłość nie może być budowana w myśl zasady «wziąć, produkować, wyrzucić»”<sup>8</sup>. Przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, która utrzymuje wartość produktów, materiałów i zasobów w obiegu tak długo, jak to możliwe, a jednocześnie generuje jak najmniej odpadów, ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju w UE zrównoważonej, konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej i zasobooszczędnej. Według Komisji Europejskiej gospodarka o obiegu zamkniętym zwiększy konkurencyjność UE, chroniąc przedsiębiorstwa przed niedoborem zasobów i niestabilnością cen, otworzy nowe możliwości biznesowe i stworzy warunki dla powstania bardziej innowacyjnych i wydajnych sposobów produkcji i konsumpcji<sup>9</sup>. U powszechnienie terminu „gospodarka obiegu zamkniętego” w dokumentach programowych i legislacji UE spowodowało, że z kategorii ekonomicznej lub środowiskowej przekształcił się on również w kategorię prawną.

W 2015 r. Komisja Europejska zaprezentowała pakiet dokumentów dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym – plan działania UE w tym zakresie<sup>10</sup>, który stał się podstawą rozwojową gospodarki obiegu zamkniętego. Natomiast 11 grudnia 2019 r. Komisja Europejska zaprezentowała Europejski Zielony Ład, „którego celem jest przekształcenie UE w spr-

<sup>7</sup> European Parliamentary Research Service, *Circular Economy. Introduction*, <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/circulareconomy/public/index.html> (dostęp: 23.10.2021).

<sup>8</sup> European Commission, *Circular Economy Package: Questions & Answers*, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-6204\\_it.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_it.htm) (dostęp: 23.10.2021).

<sup>9</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2015) 614 final, *Closing the loop – An EU action plan for the Circular Economy*, 2.12.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> (dostęp: 29.11.2021).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

wiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych<sup>11</sup>. Europejski Zielony Ład ma na celu ochronę, zachowanie i zwiększenie kapitału przyrodniczego Unii oraz ochronę zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i skutkami środowiskowymi. Europejski Zielony Ład był podstawą sformułowania wytycznych dotyczących działań na rzecz promowania efektywnego gospodarowania zasobami w procesie przechodzenia na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym. Komunikat Europejskiego Zielonego Ładu zawiera ambitny plan poświęcony przejściu do neutralnej dla klimatu gospodarki obiegu zamkniętego, uniezależniającej wzrost gospodarczy od wykorzystania zasobów. Zakłada się, że gospodarka o obiegu zamkniętym może zmniejszyć wpływ na zasoby naturalne, co jest warunkiem koniecznym, jeśli do roku 2050 mają być zrealizowane cele zneutralizowania wpływu na klimat i powstrzymania utraty różnorodności biologicznej.

Połowa wszystkich emisji gazów cieplarnianych i ponad 90% utraty różnorodności biologicznej i niedoboru wody jest spowodowana wydobyciem i przetwarzaniem zasobów. Z kolei gospodarka obiegu zamkniętego przyniesie pozytywne korzyści netto pod względem wzrostu PKB i tworzenia nowych miejsc pracy: dzięki wdrożeniu w Europie ambitnych środków gospodarki obiegu zamkniętego przed 2030 r. PKB może wzrosnąć o kolejne 0,5% i może powstać ok. 700 tys. nowych miejsc pracy<sup>12</sup>. Europejski Zielony Ład obejmuje wszystkie sektory gospodarki, w szczególności transport, energetykę, rolnictwo, budownictwo, również przemysł przetwórczy stali, cementu, ICT, tekstyliów i chemii. Jednakże Europejski Zielony Ład nie może być postrzegany jako plan ograniczenia działalności gospodarczej w celu rozwiązania problemów klimatycznych i środowiskowych – jest to strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Europejski Zielony Ład ma też na celu uczynienie z UE nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki. Jak zauważyła przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen: „Europejski Zielony Ład to nasza nowa strategia na rzecz wzrostu – wzrostu, którego korzyści są większe niż koszty. Strategia pokazuje, jak zmienić

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2019) 640 final, *The European Green Deal*, 11.12.2019, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52019DC0640> (dostęp: 23.10.2021).

<sup>12</sup> European Commission, *Changing how we produce and consume: New Circular Economy Action Plan shows the way to a climate-neutral, competitive economy of empowered consumers*. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420) (dostęp: 11.11.2021).

nasz styl życia i pracy, sposób produkcji i konsumpcji, tak abyśmy żyli zdrowiej, a nasze przedsiębiorstwa były innowacyjne”<sup>13</sup>. Głównymi celami Zielonego Ładu są zatem: redukcja emisji, tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy, walka z ubóstwem energetycznym, zmniejszenie zależności energetycznej od źródeł zewnętrznych oraz poprawa naszego zdrowia i samopoczucia. W ten sposób zielona transformacja sprzyja powstawaniu rynków czystych technologii i produktów, które oferują ogromne możliwości dla europejskiego przemysłu.

11 marca 2020 r. Komisja Europejska przyjęła nowy Plan działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>14</sup>, który jest jednym z zasadniczych instrumentów Europejskiego Zielonego Ładu. Nowy plan, który obejmuje środki regulujące produkty na różnych etapach ich cyklu życia, ma na celu przygotowanie gospodarki na bardziej ekologiczną przyszłość, zwiększenie konkurencyjności oraz ochronę środowiska<sup>15</sup>.

Wreszcie, biorąc pod uwagę wszystkie decyzje i wnioski przyjęte przez Komisję Europejską oraz dla realizacji celów Porozumienia paryskiego w sprawie zmian klimatu<sup>16</sup>, w dniu 30 czerwca 2021 r. Parlament Europejski i Rada Europejska uchwaliły rozporządzenie, zwane w skrócie Europejskim prawem o klimacie (European Climate Law)<sup>17</sup>. Przepisy ustanawiają cel neutralności klimatycznej dla UE do 2050 r. oraz ogólny cel

<sup>13</sup> European Commission, *The European Green Deal sets out how to make Europe the first climate-neutral continent by 2050, boosting the economy, improving people's health and quality of life, caring for nature, and leaving no one behind*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6691) (dostęp: 13.11.2021).

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2020)98 final, *A new Circular Economy Action Plan for a cleaner and more competitive Europe*, 11.03.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=LT> (dostęp: 29.11.2021).

<sup>15</sup> Frans Timmermans, wiceprzewodniczący Komisji odpowiedzialny za Europejski Zielony Ład, podczas inauguracji Planu działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym powiedział: „Przejsie na gospodarkę o całkowicie zamkniętym obiegu jest warunkiem koniecznym, aby do 2050 r. zneutralizować wpływ na klimat, zachować nasze naturalne środowisko i zwiększyć konkurencyjność naszej gospodarki. Nasza gospodarka jest nadal zasadniczo liniowa: tylko 12% materiałów i surowców wtórnych jest ponownie wprowadzanych do obiegu gospodarczego. Wiele produktów zbyt łatwo się psuje i nie może być ponownie wykorzystanych, naprawionych lub poddanych recyklingowi, podczas gdy inne są jednorazowego użytku. W tym obszarze kryje się ogromny potencjał jeszcze niewykorzystany przez przedsiębiorstwa i konsumentów” (*Supra note*, 11).

<sup>16</sup> Paris Agreement, OJ L 282, 19.10.2016, p. 4–18, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22016A1019%2801%29> (dostęp: 23.09.2021).

<sup>17</sup> Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), 25.06.2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-27-2021-INIT/en/pdf> (dostęp: 13.12.2021).

ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych (po odliczeniu usuwania przez pochłaniacze) o co najmniej 55% do 2030 r. w stosunku do poziomów emisji z 1990 r. W ten sposób w prawie UE zapisano polityczne zobowiązanie Unii do zneutralizowania wpływu na klimat do 2050 r. w celu ochrony naszej planety i ludzi. Europejskie prawo klimatyczne wyznacza cel na rok 2050 i kierunek polityki wszystkich sektorów UE, zapewniając przewidywalność dla rządów, przedsiębiorstw i obywateli. Instytucje Unii i wszystkie 27 państw członkowskich UE muszą wspólnie podjąć niezbędne środki na szczeblu unijnym i krajowym, aby osiągnąć cel neutralności klimatycznej (art. 2 ust. 2 Europejskiego prawa o klimacie).

Biorąc pod uwagę koncepcję gospodarki obiegu zamkniętego, jej cele oraz specyfikę regulacji prawnych UE, można stwierdzić, że gospodarka o obiegu zamkniętym będzie miała wpływ nie tylko na ograniczenie emisji, ale także na zrównoważony wzrost gospodarczy. Dążące do spełnienia wysokich standardów wyznaczonych przez gospodarkę obiegu zamkniętego państwa członkowskie, m.in. Litwa, muszą znaleźć równowagę między ochroną środowiska a prowadzeniem działalności gospodarczej, co często nie jest łatwe. Europa przechodzi do kolejnego etapu gospodarczego, który zachęca państwa do podjęcia działań mających na celu wspieranie tworzenia i rozwoju innowacyjnych i zrównoważonych „zielonych przedsiębiorstw”. Państwa członkowskie będą musiały przejść do nowego modelu gospodarczego – gospodarki o obiegu zamkniętym. Należy zatem zbadać, czy Litwa jest gotowa na kolejny etap gospodarczy oraz czy i w jakim zakresie prawo litewskie pozwala na ograniczenie swobody działalności gospodarczej jednostki w celu wdrożenia zasad zielonej gospodarki.

501

### **3. Równowaga między realizacją założeń dotyczących wolności działalności gospodarczej a realizacją wymogów ochrony środowiska w Konstytucji Republiki Litewskiej. Przykłady praktyczne**

Wolność gospodarcza jest zapisana w Konstytucji Republiki Litewskiej z 1992 r. w osobnym rozdziale IV „Gospodarka narodowa i praca”. Ten rozdział jest poświęcony ochronie praw społeczno-gospodarczych jednostki, a także interesom gospodarczym i środowiskowym państwa. Taki odrębny rozdział Konstytucji, poświęcony regulacji podstaw stosunków gospodarczych państwa, ma głęboką tradycję konstytucyjną. Gospodarcze stosunki prawne były regulowane w osobnych rozdziałach wszystkich

konstytucji Litwy okresu międzywojennego (z lat 1922, 1928 i 1938)<sup>18</sup>. Ponadto zawsze znajdowało się w nich osobne miejsce na wolność działalności gospodarczej. Owa tradycja konstytucyjna ma odzwierciedlenie również w obecnej Konstytucji z 1992 r., której art. 46 ust. 1 ustanawia „wolność indywidualnej działalności i inicjatywy gospodarczej”<sup>19</sup>.

Zgodnie z doktryną Sądu Konstytucyjnego „wolność indywidualnej działalności i inicjatywy gospodarczej” oznacza m.in. wolność zawierania umów, swobodę uczciwej konkurencji, równe traktowanie podmiotów gospodarczych itp. Wolność przedsiębiorczości jest nierozzerwalnie związana z możliwością osoby, która chce podjąć działalność gospodarczą lub – przeciwnie – zaprzestać jej prowadzenia, wejścia na rynek i opuszczenia go bez sztucznych barier<sup>20</sup>. Ten sam artykuł Konstytucji, który gwarantuje wolność działalności gospodarczej, wskazuje, że „państwo wspiera wysiłki i inicjatywy gospodarcze korzystne dla społeczeństwa” (art. 46 ust. 2 Konstytucji). Sąd Konstytucyjny zauważył, że to oznacza, iż w ustawie zasadniczej ustanowiono możliwość władz publicznych do oceny obszarów działalności gospodarczej według korzyści, jakie przynoszą one społeczeństwu. Wspomniana publiczna ocena działalności gospodarczej stwarza niezbędne przesłanki do realizacji postanowienia art. 46 ust. 3 Konstytucji, że „państwo reguluje działalność gospodarczą w taki sposób, aby służyła ogólnemu dobru narodu”<sup>21</sup>. Ten przepis Konstytucji ustanawia nie tylko prawo, lecz także obowiązek państwa regulowania działalności gospodarczej aktami prawnymi tak, aby służyła ona ogólnemu dobru narodu – państwo, regulując działalność gospodarczą, powinno przestrzegać zasady godzenia interesów osobistych i publicznych, zapewnić interesy osoby prywatnej (podmiotu działalności gospodarczej) oraz społeczeństwa<sup>22</sup>. Państwo powinno zabiegać nie o dobro jednostek, lecz o wspólne dobro narodu, które nie może być konfrontowane z dobrobytem, prawami i uzasadnionymi interesami podmiotu gospodarczego, którego działalność jest regulowana<sup>23</sup>.

Sąd Konstytucyjny stwierdził również, że swoboda prowadzenia działalności gospodarczej nie jest bezwzględna, może być ograniczona, gdy jest to niezbędne do ochrony wartości zapisanych w Konstytucji. Ustanowiony w ustawie zakaz wolności działalności gospodarczej powi-

<sup>18</sup> A. Juškevičiūtė-Vilienė, *Teisinės ūkinės veiklos laisvės ištakos*, „Teisė” 2015, t. 95, s. 84–99; eadem, *Konstitucinė ūkio reguliavimo tradicija 1922 m. Lietuvos Valstybės Konstitucijoje*, [w:] *Konstitucionalizmo idėja, bendroji Europos teisė ir Lietuvos konstitucinė tradicija: recenzuoti mokslinių straipsnių rinkinys*, Vilnius 2016, s. 267–289.

<sup>19</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija, Valstybės žinios 1992 Nr 33–104.

<sup>20</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 15.01.2015.

<sup>21</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 30.05.2017.

<sup>22</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 24.05.2013.

<sup>23</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 26.02.2010.



nien być w każdym przypadku jasny i mieć na celu ochronę wartości zapisanych w Konstytucji (uczciwej konkurencji, interesów konsumentów itp.)<sup>24</sup>. Jednakże, zgodnie z Konstytucją, państwo nie może w nieograniczony sposób ingerować w działalność gospodarczą, a zatem nałożone ograniczenia nie mogą negować tak fundamentalnej zasady wolności działalności gospodarczej, jak równe traktowanie podmiotów gospodarczych, uczciwa konkurencja itd.<sup>25</sup> Zgodnie z Konstytucją ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej jest dopuszczalne, jeżeli są spełnione następujące warunki: zostaje wprowadzone w drodze ustawy; ograniczenia są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie w celu ochrony praw i swobód innych osób oraz wartości zapisanych w Konstytucji, a także dla realizacji konstytucyjnie ważnych celów; ograniczenia nie naruszają natury i istoty praw i swobód; jest zachowana zasada proporcjonalności konstytucyjnej stanowiąca jedną z zasad praworządności konstytucyjnej, co oznacza m.in., że środki ustanowione i stosowane w przepisach prawnych muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu i nie ograniczać praw jednostki bardziej, niż jest to konieczne do osiągnięcia prawnie uzasadnionego i znaczącego celu<sup>26</sup>.

Zdaniem Sądu Konstytucyjnego przepis Konstytucji, zgodnie z którym państwo reguluje działalność gospodarczą w taki sposób, aby służyła ona wspólnemu dobru narodu, może być interpretowany w powiązaniu z artykułami Konstytucji, które stanowią bezpośrednie gwarancje ochrony środowiska. Te gwarancje ochrony środowiska są zapisane w tym samym rozdziale Konstytucji, który określa podstawy gospodarki państwa (rozdział IV „Gospodarka narodowa i praca”), na równi ze swobodą gospodarczą. Artykuł 53 ust. 1 Konstytucji ustanawia obowiązek państwa w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego, a według art. 53 ust. 3 państwo i każda osoba ma obowiązek chronić środowisko przed szkodliwymi wpływami. Artykuł 54 Konstytucji zobowiązuje państwo do ochrony środowiska naturalnego, flory i fauny, poszczególnych obiektów przyrodniczych i obszarów o szczególnych walorach, a także do zapewnienia oszczędnego korzystania z zasobów naturalnych oraz ich odtwarzania i wzbogacania. Prawo zabrania niszczenia ziemi, jej głębi i wód, zanieczyszczania wody i powietrza, oddziaływania radiologicznego na środowisko oraz zubożania flory i fauny. Przywołane postanowienia Konstytucji stanowią podstawę prawną do kreowania i rozwoju narodowej polityki ochrony środowiska<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 13.05.2005.

<sup>25</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 9.05.2014.

<sup>26</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 7.06.2016.

<sup>27</sup> A. Juškevičiūtė-Vilienė, *Asmens teisė į sveiką ir švarią aplinką vs. asmens ūkinės veiklos laisvė*, [w:] *Teisės viršenybės link: recenzuotų mokslo straipsnių rinkinys*, Vilnius 2019, s. 123.

Sąd Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z Konstytucją ochrona środowiska jest interesem publicznym oraz troską i obowiązkiem państwa i każdego obywatela, a ponadto że interesy publiczne i prywatne muszą służyć poprawie jakości środowiska. Dlatego też ograniczenie działalności gospodarczej mające na celu ochronę środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem, ochronę przyrody oraz naprawianie szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym należy uznać za zmierzające do zapewnienia ogólnego dobra narodu i, o ile jest zgodne z wymogami Konstytucji, samo w sobie nie może być uznane za naruszające Konstytucję<sup>28</sup>.

Konstytucja, m.in. w art. 46 ust. 3, art. 53 ust. 1 i 3 oraz art. 54, zobowiązuje ustawodawcę, aby regulując działalność gospodarczą, wprowadzał odpowiednie ograniczenia działalności w celu zapewnienia ogólnego dobra narodu, m.in. w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem i w celu zrekompensowania szkód wyrządzonych w środowisku naturalnym. Wymóg powinien być spełniony zgodnie z Konstytucją, m.in. w myśl konstytucyjnej zasady praworządności, co oznacza, że regulacja prawna może nakładać na podmioty gospodarcze obowiązki, które nie ograniczają ich swobody działania ponad to, co jest niezbędne do osiągnięcia konstytucyjnie ważnych celów ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska<sup>29</sup>.

504

Z przeprowadzonej analizy można wyciągnąć wnioski, że Konstytucja Republiki Litewskiej i doktryna konstytucyjna interpretująca Konstytucję Republiki Litewskiej wyraźnie szeregują i zapewniają równowagę między dwiema wartościami konstytucyjnymi, jakimi są swoboda działalności gospodarczej jednostki i wymogi ochrony środowiska. Wspomnianą równowagę można osiągnąć poprzez regulację prawną, godząc w sprawiedliwy sposób istotne interesy z jednoczesnym określeniem granic poddanych analizie wartości. Sformułowana przez Sąd Konstytucyjny doktryna, która wyznacza parametry dla określenia równowagi przedmiotowych wartości, zapewnia wdrożenie na Litwie ustanowionych przez Unię Europejską wysokich standardów gospodarki obiegu zamkniętego.

W odniesieniu do gospodarki o obiegu zamkniętym Sąd Konstytucyjny miał już okazję sprawdzić, czy stworzony przez niego mechanizm równoważący sprawdza się w praktyce. Dnia 18 lutego 2020 r. Sąd zbadał, czy poprawki ustawy o gospodarowaniu odpadami, zakazujące budowy spalarni odpadów w odległości mniejszej niż 20 km od osiedli, nie ograniczają w sposób nieproporcjonalny wolności działalności gospodarczej. Zawarte w ustawie ograniczenia budowlane przypisano celowi rozwoju gospodarki obiegu zamkniętego i zmniejszeniu atrakcyjności spala-

<sup>28</sup> *Supra note*, 24.

<sup>29</sup> *Supra note*, 20.

nia odpadów. Badane przepisy miały na celu ochronę zdrowia ludności mieszkającej w pobliżu spalarni odpadów przed narażeniem na niebezpieczne substancje powstające w wyniku spalania odpadów. Takie poprawki ustawy o gospodarowaniu odpadami wywołały jednak sprzeciw grupy posłów na sejm, którzy wystąpili do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie, czy takie ograniczenia budowy spalarni odpadów nie ograniczają w sposób nieproporcjonalny działalności gospodarczej w zakresie spalania odpadów oraz czy wręcz nie stanowią przeszkody w realizacji zasad gospodarki o obiegu zamkniętym w Litwie. Zdaniem grupy posłów, biorąc pod uwagę gęstość zaludnienia Litwy i rozmieszczenie ludności na terytorium kraju, budowa takich instalacji zgodnie z kwestionowanymi normami ustawy (z zachowaniem minimalnej odległości 20 km od osiedla mieszkaniowego) byłaby praktycznie niemożliwa na terenie całego kraju. Z kolei bez nowoczesnych spalarni trudno byłoby wszechstronnie zadbać o zdrowie publiczne, ponieważ głównym sposobem gospodarowania odpadami w Litwie nadal jest składowanie na wysypiskach, które jest najbardziej niekorzystne dla środowiska, szkodliwe dla zdrowia każdego obywatela, ma negatywny wpływ na wody gruntowe i glebę, a także zanieczyszcza powietrze. Ponadto brak naukowych argumentów wyjaśniających, dlaczego wybrano odległość 20 km od osiedli i dlaczego taką odległość uważa się za bezpieczną<sup>30</sup>. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki, grupa posłów zaskarżyła obowiązującą regulację przed Sądem Konstytucyjnym ze względu na to, że z jednej strony nieproporcjonalnie ogranicza ona działalność gospodarczą w zakresie spalania odpadów, a z drugiej, jak wskazali wnioskodawcy, takie ograniczenie swobody działalności gospodarczej nie leży w interesie publicznym, gdyż nie uwzględnia wymogów gospodarki obiegu zamkniętego i w dalszym ciągu będzie skutkowało gromadzeniem odpadów na składowiskach.

Sąd Konstytucyjny w tej sprawie stwierdził, że z zapisanych w Konstytucji nakazów ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i ochrony środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem, a także obowiązku regulowania działalności gospodarczej w taki sposób, aby służyła ona wspólnemu dobru narodu, wynika, że ustawodawca ma obowiązek uregulowania gospodarki odpadami w taki sposób, aby zapewnić wykorzystanie odpadów do celów gospodarczych, społecznych i ekologicznych przede wszystkim poprzez ich recykling lub wykorzystanie w inny sposób, np. do produkcji energii, a nie poprzez usuwanie na wysypiska. Ponadto Sąd wskazał, że w zakładach są spalane nie wszystkie odpady,

<sup>30</sup> Agencja Ochrony Środowiska Republiki Litewskiej przekazała Sądowi Konstytucyjnemu dane, że w latach 2017–2018 w Europie działało ok. 500 zakładów spalania odpadów, których oddalenie od centrum miast wynosiło średnio 3–4 kilometry.

ale jedynie te pozostałe po sortowaniu oraz odpady komunalne o wartości energetycznej, których nie można poddać recyklingowi. Należy również zauważyć, iż Sąd na podstawie opinii biegłych i specjalistów wskazał, że spalanie odpadów powinno być najściślej regulowaną i kontrolowaną działalnością przemysłową oraz że ze względu na szczególnie rygorystyczne zasady użytkowania takich instalacji, spalarnie nie stanowią zagrożenia dla ludności mieszkającej w pobliżu zakładu. Trzeba też podkreślić, że kwestia odległości spalarni od miast często nie stanowi problemu w państwach członkowskich UE, ponieważ wpływ spalarni na środowisko jest oceniany nie na podstawie parametrów geograficznych, lecz środowiskowych.

Zaskarżone przepisy ustawy poprzez nieproporcjonalne ograniczenie budowy zakładów nie przyczyniają się zatem do dalszego sortowania i recyklingu odpadów, lecz zachęcają do ich składowania, a tym samym nie zapewniają zgodności z zasadami gospodarki obiegu zamkniętego<sup>31</sup>. Sąd Konstytucyjny uznał, że zaskarżona regulacja jest niezgodna z Konstytucją i nieproporcjonalnie ogranicza swobodę gospodarczą w zakresie działalności spalarni. Z drugiej strony Sąd przyznał możliwość prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z unijnymi zasadami gospodarki obiegu zamkniętego oraz zapewnienia interesu publicznego, jakim jest recykling i odzysk energii z odpadów.

506

## 4. Wnioski

Wynik przeprowadzonej analizy doktryny prawno-ekonomicznej wskazuje, że gospodarka o obiegu zamkniętym ma szeroki interdyscyplinarny charakter, lecz brak jej szczegółowej definicji. Istotą tego modelu gospodarczego stanowi cykliczność, czyli ponowne wykorzystanie istniejących materiałów lub produktów w działalności gospodarczej poprzez ich recykling, naprawę lub odnawianie, w celu jak najdłuższego ich utrzymania w obiegu gospodarczym. Gospodarka o obiegu zamkniętym nie dąży do całkowitego ograniczenia działalności gospodarczej w interesie środowiska, ale ma na celu zaspokojenie potrzeb globalnego społeczeństwa poprzez zrównoważone wykorzystanie zasobów, zmniejszenie ilości odpadów oraz zastosowanie nowoczesnych technologii w zrównoważonej działalności gospodarczej. Celem gospodarki o obiegu zamkniętym jest więc zapewnienie spójności w dążeniu do realizacji celów śro-

<sup>31</sup> Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej, wyrok z 18.02.2020.

dowiskowych i gospodarczych. Użycie terminu „gospodarka o obiegu zamkniętym” w aktach prawnych przyjętych przez instytucje UE sprawiło, że stał się on nie tylko kategorią ekonomiczną czy środowiskową, ale także prawną, która dotyczy wszystkich państw członkowskich, w tym Litwy.

Analiza przepisów oraz interpretacji doktryny Konstytucji Republiki Litewskiej, która w 2022 r. będzie obchodzić 30-lecie uchwalenia, wykazała, że litewskie prawo konstytucyjne jest przygotowane do współdziałania w zakresie realizacji celów gospodarki o obiegu zamkniętym. Doktryna konstytucyjna wyraźnie stwierdza, że wyważenie obu wartości konstytucyjnych – swobody działalności gospodarczej i ochrony środowiska – jest możliwe bez konieczności wzajemnego wykluczenia. Orzecznictwo konstytucyjne wskazuje, że wspomnianą równowagę można osiągnąć poprzez regulację prawną, godząc w sprawiedliwy sposób istotne interesy z jednoczesnym określeniem granic przedmiotowych wartości. Wniosek znajduje potwierdzenie w przedstawionym w niniejszym artykule praktycznym przykładzie orzecznictwa konstytucyjnego, z którego wynika, że zniesienie ograniczenia działalności gospodarczej nie tylko nie wyrządziło szkody zdrowiu i czystości środowiska, ale wręcz przeciwnie, zapewniło wdrożenie i realizację założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na Litwie.