

PROBLEMATYKA WPŁYWU PODEJMOWANIA I WYKONYWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA ŚRODOWISKO – UWAGI OGÓLNE

KAROLINA ZAPOLSKA¹

1. Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich lat można dostrzec coraz dalej idącą współzależność między wykonywaniem działalności gospodarczej oraz ochroną środowiska.² W polskim porządku prawnym zarówno środowisko, jak i wolność gospodarcza są przedmiotem nie tylko regulacji na poziomie konstytucyjnym, ale także prawa unijnego i krajowego. W tym zakresie można obecnie znaleźć wyjątkowo bogate orzecznictwo i rozwijający się dorobek doktryny. Bezsprzecznie wyjątkowym wyrazem współzależności wolności gospodarczej i konieczności ochrony środowiska jest zasada zrównoważonego rozwoju. Na podstawie art. 5 Konstytucji RP³ stanowi ona jedną z dyrektyw interpretacyjnych,⁴ zgodnie z którą władze publiczne⁵ są zobowiązane do dbałości o ochronę środowiska przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju.⁶ Samo pojęcie zrównoważonego rozwoju ma jednak charakter niedookreślony, w związku z czym stwarza liczne trudności interpretacyjne.

Ochrona środowiska, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest jednocześnie jednym z kryteriów pozwalających na ograniczanie praw i wolności zgodnie z zasa-

1 Absolwentka studiów magisterskich i doktoranckich na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; asystent w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

2 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 14.

3 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej Konstytucja RP.

4 B. Rakoczy, *Ograniczanie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 79.

5 Ponadto na podstawie Konstytucji RP władze publiczne mają obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4), obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1), obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2), obowiązek wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

6 J. Ciechanowicz-McLean, *Moja filozofia i wykładnia prawa ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVII, s. 198.

dą proporcjonalności.⁷ Pojawia się zatem trudność w określeniu proporcji między ochroną środowiska a realizacją zasady wolności gospodarczej.⁸ Wpływ ochrony środowiska na wolność gospodarczą może być przy tym ujmowany dwukierunkowo – jako różnorodne instrumenty stymulacyjne skierowane co do zasady do przedsiębiorców⁹ oraz jako ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej.¹⁰

Mając na uwadze zakres zagadnień poruszanych w prezentowanym opracowaniu, należy zaznaczyć, że niniejsza praca nie ma kompleksowego charakteru. Tym samym szczegółowość analizy niektórych kwestii została ograniczona do najważniejszych zagadnień. Uwypukla ono jednocześnie podstawowe podejście orzecznictwa i doktryny prawa w tym zakresie. W związku z tym poniższe omówienie należy postrzegać jako wprowadzenie do rozważań kwestii bardziej szczegółowych związanych przede wszystkim z dopuszczalnością ograniczeń wolności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska.

2. Pojęcie środowiska i ochrony środowiska w świetle prawa i jego nauki

Pojęcie „środowiska” jest zagadnieniem cechującym się stosunkowo dużą wieloznacznością i wywołującym liczne trudności interpretacyjne. Jego właściwe rozumienie, zwłaszcza w kategoriach prawnych, ma jednak „podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego norm prawa środowiska oraz podziału kompetencji instytucji odpowiedzialnych za wprowadzanie w życie tych norm”.¹¹ M.M. Kenig-Witkowska trafnie podnosi, iż należyte sprecyzowanie pojęcia „środowisko” wiąże się z wieloma konsekwencjami istotnymi dla określenia standardów prawa środowiska.¹² Jednocześnie w polskiej ustawie zasadniczej nie znajduje się definicja legalna środowiska czy też ochrony środowiska.

Oba te pojęcia w polskim porządku prawnym precyzują przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska,¹³ której wprowadzenie jest wynikiem dostosowania prawa krajowego do zobowiązań Polski w dziedzinie prawa

7 A. Powalowski, *Klauzula ochrony środowiska w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 4 lipca 2004 roku*, (w:) *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 21.

8 M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 289 i n.; inaczej E. Weede, *Prawa człowieka, ograniczony rząd i kapitalizm*, (w:) *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, red. L. Balcerowicz, Warszawa 2012, s. 789-807.

9 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska...*, *op. cit.*, s. 153.

10 B. Rakoczy, *Ograniczanie praw i wolności...*, *op. cit.*, s. 317.

11 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 21-22; Por. J. Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999; J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004; M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000.

12 M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, *op. cit.*, s. 17.

13 Dz.U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm., dalej jako p.o.ś.

środowiska wynikających z akcesji do Unii Europejskiej.¹⁴ W art. 3 pkt 39 p.o.ś. znajduje się definicja legalna środowiska, zgodnie z którą środowisko należy rozumieć jako „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 oddziaływanie pomiędzy tymi elementami”.¹⁵ Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 13 p.o.ś. przez ochronę środowiska rozumie się „(...) podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.” Na jej podstawie „ochrona środowiska” to działanie lub zaniechanie umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Równocześnie w ww. lit. a–c przykładowo zostało wskazane, na czym ta ochrona ma polegać. Powyższe wyliczenie ma przy tym charakter katalogu otwartego.

3. Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej w polskim porządku prawnym

Podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 20 Konstytucji RP jest „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”.¹⁶ Zgodnie z postanowieniami ustawy zasadniczej jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej jest w związku z tym wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej.¹⁷ Konstytucja RP odwołuje się do pojęcia wolności działalności gospodarczej bezpośrednio w art. 20 i 22. Umieszczenie wskazanych przepisów w systematyce ustawy zasadniczej w rozdziale I pod-

14 M.M. Kening-Witkowska, *Międzynarodowe prawo... op. cit.*, s. 15.

15 Warto w tym miejscu zaznaczyć, że niektóre definicje z p.o.ś. są sformułowane na użytek tej ustawy (na co wskazuje: „Ilekcroć w ustawie jest mowa o:”). Powstaje zatem pytanie, czy definicja środowiska z p.o.ś. może służyć wykładni pojęcia środowiska, jakim kilkakrotnie posłużono się w ustawie zasadniczej? Wątpliwość tę rozwiewa B. Rakoczy, który trafnie podkreśla, że w przypadku definicji środowiska, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju zawartych w art. 3 p.o.ś. mamy do czynienia z definicjami mającymi znaczenie dla całego systemu prawa. Ich zadaniem jest nie tylko wyznaczenie zakresu ochrony, ale także określenie zakresu regulacji prawa ochrony środowiska. Zob. B. Rakoczy, (w:) Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 49.

16 C. Kosikowski trafnie zwraca uwagę, że elementami ustroju gospodarczego Polski są wartości określone także w innych przepisach Konstytucji RP: art. 24 (praca), art. 5 i 74 ust. 1 (bezpieczeństwo ekologiczne) oraz art. 23 (gospodarstwo rodzinne jako wartość dla ustroju rolnego); C. Kosikowski, *Gospodarka i finanse publiczne w nowej konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 150.

17 Wolność gospodarcza została wobec tego sformułowana *expressis verbis* jako podstawa polskiego ustroju gospodarczego. Zob. C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 44.

kreśla ich priorytetowe znaczenie dla ustroju Rzeczypospolitej.¹⁸ K. Strzyczkowski słusznie zauważa, iż art. 20 Konstytucji RP jest w związku z tym zasadą konstytucyjną, w której prawodawca wyraża „(...) kierunkową dyrektywę dla działalności prawotwórczej przekształcania gospodarki w stronę gospodarki rynkowej w stronę społecznej, mierzonej stopniem odejścia od systemu gospodarki centralnie sterowanej”.¹⁹

Warto podkreślić, że w polskim porządku prawnym unormowania odnoszące się do wolności gospodarczej można znaleźć w Konstytucji RP, a także ustawodawstwie zwykłym. Polska ustawa zasadnicza nie definiuje jednak pojęcia wolności gospodarczej. Jednocześnie w nauce prawa gospodarczego brak jest jednoznacznego podejścia do tego zagadnienia.²⁰ Na tym gruncie konstytucyjna wolność gospodarcza może być postrzegana jako: 1) zasada ustrojowa, 2) prawo wolnościowe, 3) wiązka praw i wolności, 4) wolność osobistą gospodarczą.²¹

A. Walaszek-Pyziół utożsamia wolność gospodarczą z tzw. publicznym prawem podmiotowym o charakterze negatywnym. Jej zdaniem, w związku z powyższym wiąże się generalne zobowiązanie państwa i organów władzy publicznej do nienaruszenia swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej.²² Swoboda działalności gospodarczej co do zasady winna być urzeczywistniana w oparciu o zasadę „co nie jest zakazane, jest dozwolone”.²³ Opinię tę potwierdza S. Biernat, zdaniem którego wolność gospodarczą należy utożsamiać z konstrukcją danego porządku prawnego, w którą wkomponowane są jej granice.²⁴

18 C. Kosikowski podkreśla, że właściwe ukształtowanie wolności gospodarczej wymaga uprzedniego ustalenia, czy w odniesieniu do danego systemu prawnego pojęcie to: 1) dotyczy każdej formy aktywności gospodarczej, czy też tylko takiej, która przez ustawodawcę jest nazwana „działalnością gospodarczą”; 2) oznacza jedynie swobodę podejmowania działalności gospodarczej czy też swobodę jej organizacji i prowadzenia; 3) obejmuje jednostki organizacyjne, które zamierzają lub prowadzą działalność gospodarczą, czy też dotyczy jedynie osoby fizycznej. Zob. C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia...*, op. cit., s. 44.

19 K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 15-16. Zob. też A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 51.

20 Wynika to z faktu, iż wolność gospodarcza jest pojęciem niezwykle obszernym, a przy tym szeroko dyskutowanym w nauce prawa. Zagadnienie to doczekało się dotychczas niezwykle bogatej literatury naukowej oraz licznych opracowań. W tym zakresie szczególne znaczenia mają prace autorstwa m.in. C. Kosikowskiego, A. Walaszek-Pyziół, M. Zdyba, S. Biernata oraz K. Strzyczkowskiego. Dodatkowo wolność gospodarcza występuje w literaturze pod szeregiem różnych nazw, m.in. jako wolność konsumentów, wolność właścicieli środków produkcji, wolność przedsiębiorczości i konkurencji, wolność wyboru i wykonywania zawodu, a także swoboda działalności gospodarczej. Zob. *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, wyd. 3, Warszawa 2001, s. 65.

21 M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 57 i n.

22 A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12.

23 Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02.

24 S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 9, s. 10.

Trybunał Konstytucyjny wolność gospodarczą rozumie jako „możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, a także wyboru prawno–organizacyjnej formy takiej działalności”.²⁵ Zdaniem Trybunału istota wolności gospodarczej rozumianej jako publiczne prawo podmiotowe stanowi: „swoboda podmiotu prawa prywatnego podjęcia oraz wykonywania tej działalności. Zarówno na organach władz publicznych, jak i na innych podmiotach prawa spoczywa z kolei obowiązek powstrzymywania się od ingerowania – w formie działań prawnych i/lub faktycznych – w dziedzinę wolnej gospodarki”.²⁶ TK podkreśla istnienie, zwłaszcza po stronie państwa, zakazu arbitralnej ingerencji w sferę zachowań podmiotów gospodarczych.²⁷ Beneficjent wolności gospodarczej ma swobodę decyzyjną m.in. przy „podjęciu działalności w określonej dziedzinie; o sprecyzowaniu przedmiotu działalności; doborze i kształtowaniu formy prawno-organizacyjnej działalności; sposobach i zakresie prowadzenia działalności, w tym działalności w sferach: kontraktowej konkurencji, koncentracji i inwestowania; ograniczeniu, zawieszeniu albo zaprzestaniu prowadzenia działalności”.²⁸ Powyższy pogląd TK w swojej działalności orzeczniczej potwierdził kilkakrotnie, akcentując, iż „wolność działalności gospodarczej polega na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym przede wszystkim rodzaju wyboru (przedmiotu) działalności, i wyboru prawnych form ich realizacji. Patrząc z praktycznego punktu widzenia, w ramach rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej mieści się przede wszystkim podejmowanie różnego rodzaju działań faktycznych (prowadzenie produkcji, handlu, usług itp.), ale są także i sytuacje, w których działalność gospodarcza polega przede wszystkim na dokonywaniu w sposób «zawodowy» określonych czynności prawnych (np. prowadzenia przedsiębiorstwa zajmującego się sprzedażą komisową lub działalnością agencyjną)”.²⁹ Organy władzy publicznej są zobligowane do powstrzymywania się od naruszania uprawnień beneficjentów wolności gospodarczej w tym zakresie.³⁰

W przytoczonym już wyroku z 29 kwietnia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, iż „system prawny danego państwa nie kreuje wolności gospodarczej ani też nie przyznaje jej przedsiębiorcom. Ustawodawca określa natomiast granice korzystania z niej oraz potwierdza prawne jej gwarancje. W rezultacie wolność go-

25 Wyrok TK z dnia 20 czerwca 2002 r., K 33/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 44.

26 Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08.

27 J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 4, s. 29.

28 Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08. Podobne stanowisko zajmuje J. Grabowski, którego zdaniem w treści wolności gospodarczej mieści się swoboda zakładania przedsiębiorstwa, swoboda wyboru miejsca jego działania, a także swoboda wyboru przedmiotu i zakresu podejmowanej działalności gospodarczej. Zob. J. Grabowski, *Prawne granice wolności gospodarczej w Polsce*, (w:) *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, Katowice 1992, s. 66.

29 Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02.

30 A. Karczmarek, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia – uwagi na tle nowelizacji ustawy o transporcie drogowym z 11 maja 2012 r.*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2012, nr 3(35), s. 12.

spodarcza stanowi przedmiotowo wiązkę swobód obejmujących podejmowanie, organizację i wykonywanie działalności w tej sferze. Wolność gospodarcza jest konstrukcją porządku konstytucyjnego. Istotą tej wolności jest domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności przez podmioty gospodarcze, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych.³¹

4. Ograniczenia wolności gospodarczej a interes publiczny

Zgodnie z postanowieniami polskiej ustawy zasadniczej swoboda działalności gospodarczej nie jest realizowana bezwarunkowo.³² W doktrynie prawa panuje jednomyślność, że wolność gospodarcza nie jest wartością absolutną, a więc wolnością niemającą swoich granic.³³ Podkreśla się tym samym jej względny charakter, a tym samym dopuszcza możliwość jej ograniczania.³⁴ Warto w tym miejscu wspomnieć również o wyroku TK z dnia 8 kwietnia 1998 r. (sygn. akt K 10/97), w którym Trybunał stwierdził, że działalność gospodarcza może być ograniczana w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym.³⁵

Na podstawie art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej może zostać wprowadzone: 1) wyłącznie w drodze ustawy oraz 2) wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny. Ograniczenie wolności gospodarczej jest zatem możliwe, ale po spełnieniu określonych w ustawie zasadniczej warunków.³⁶ Tym samym wprowadzanie ograniczeń wolności gospodarczej nie może mieć charakteru arbitralnego. Zgodnie bowiem z art. 22 Konstytucji RP wprowadzanie odstępstw od wolności gospodarczej zawsze powinno następować z uwzględnieniem przesłanek w nim zawartych.³⁷ Jednocześnie wspomniany przepis nie definiuje pojęcia ograniczeń wolności gospodarczej.³⁸ Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 22 Konstytucji RP wprowadzenie odstępstwa od zasady wolności gospodarczej „w płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w «ważnym interesie publicznym», a w płasz-

31 Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02.

32 K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej...*, op. cit., s. 23.

33 Zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56; zob. też C. Banasiński, *Wolność gospodarcza...*, op. cit., s. 49–50.; A. Walaszek-Pyziol, *Swoboda...*, op. cit., s. 49.

34 Szerzej na ten temat zob. K. Kruczałak, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP. Wybrane zagadnienia nowej Konstytucji*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 43 i n.

35 Zob. szerzej A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej*, Warszawa 2010, s. 339; C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia...*, op. cit., s. 53. Por. też wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00.

36 A. Kustra, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa TK*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 9, s. 23.

37 R.W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń*, „Glosa” 2000, nr 3, s. 1.

38 C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej...*, op. cit., s. 45.

czyżnie formalnej – aby były wprowadzone „tylko w drodze ustawy”.³⁹ Skuteczność ograniczenia swobody działalności gospodarczej wystąpi przy tym jedynie przy kumulatywnym spełnieniu powyższych warunków. Możliwość ograniczenia wolności gospodarczej wystąpi zatem jedynie w sytuacji, gdy jest wprowadzone w ustawie i ze względu na ochronę wartości mieszczącej się w zakresie ważnego interesu publicznego. Co więcej, wprowadzonych ograniczeń wolności gospodarczej nie można domniemywać, ani rozciągać na sytuacje zbliżone.⁴⁰ Odstępstwom od zasady wolności gospodarczej podlegają w związku z tym wyłącznie jasno i wyraźnie sprecyzowane przypadki.

Szczególne znaczenie w kontekście niniejszej pracy ma zwłaszcza materialna przesłanka ograniczania wolności gospodarczej. Art. 22 Konstytucji RP wymaga bowiem, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”.⁴¹ Na jej podstawie uzasadnieniem wprowadzenia ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej jest wystąpienie istotnej wartości, której byt jest zagrożony przez podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej.⁴² Istotną rolę w doprecyzowaniu tego pojęcia odgrywa przede wszystkim doktryna prawa oraz działalność orzecznicza sądów.⁴³ TK jednocześnie zaznacza, że materialna przesłanka ograniczenia musi być na tyle merytorycznie zasadna, by w zderzeniu z wolnością gospodarczą rachunek aksjologiczny przeważał na jej korzyść.⁴⁴ J. Ciechanowicz-McLean słusznie podkreśla, że ograniczanie wolności gospodarczej „ma obok innych instrumentów doprowadzić do stworzenia takich ram obrotu gospodarczego, które wyeliminują niekorzystne efekty gospodarki rynkowej, o ile ujawniają się one w obszarze wartości uznanych przez ustawodawcę”.⁴⁵

Ponadto zdaniem Trybunału istnieje konieczność ciągłej aktualizacji rozumowania powyższego pojęcia, bowiem „jest to klauzula generalna, wymagająca stale redefiniowania stosownie do zmiennego kontekstu społecznego” (wyrok TK z 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00).⁴⁶ Jednocześnie ustawodawca musi każdorazowo dowieść, iż wprowadzane przez niego ograniczenie w zakresie wolności działalności gospodarczej ma na celu ochronę „szczególnie istotnego interesu publicz-

39 Wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, Lex nr 46872, za: C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej...*, *op. cit.*, s. 44.

40 Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; por. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej...*, *op. cit.*, s. 23.

41 Zob. więcej A. Żurawik, *Interes publiczny...*, *op. cit.*, s. 70.

42 Por. K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej...*, *op. cit.*, s. 24. Zob. więcej A. Żurawik, *Interes publiczny...*, *op. cit.*, s. 70-71.

43 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 61.

44 A. Ogonowski, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 228. Por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07.

45 J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna...*, *op. cit.*, s. 104.

46 Zob. wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 25; wyrok TK z 14 czerwca 1999 r., K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97.

nego. Konieczność ograniczenia tej wolności jest uzasadniona, o ile ustanawiane ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności, a więc: zastosowane środki prowadzą do zamierzonych celów, są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane, skutki ograniczeń są proporcjonalne do ciężarów nakładanych na obywatela”.⁴⁷

Przy wyznaczeniu zakresu pojęciowego „ważnego interesu publicznego” z art. 22 Konstytucji należy posiłkować się treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji.⁴⁸ Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Ograniczenia wprowadzone z uwzględnieniem przesłanki „ważnego interesu publicznego” muszą służyć powszechnie uznanym wartościom.⁴⁹ Zdaniem Trybunału uzasadnionym jest, by na poczet „ważnego interesu publicznego” zaliczać także m.in. ochronę zdrowia oraz trzeźwości społeczeństwa,⁵⁰ przeciwdziałanie korupcji,⁵¹ własność publiczną i własność prywatną, dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego,⁵² realizację zobowiązań międzynarodowych,⁵³ wartość pieniądza, uczciwą konkurencję czy też dobre obyczaje.⁵⁴

5. Relacje wolności gospodarczej i środowiska w prawie

Analizując kwestie związane z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej z jednej strony, a ochroną środowiska z drugiej, nie sposób nie zauważyć wyjątkowej relacji zachodzących pomiędzy dwoma, często wzajemnie wykluczającymi się rodzajami aktywności człowieka.⁵⁵ Wolność gospodarcza i ochrona środowiska stanowią przy tym, jak już zostało wspomniane we wcześniejszej części

47 Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07. Zob. też wyroki TK z: 20 lutego 2008 r., K 30/07, OTK ZU 2008, nr 1A, poz. 6; 27 marca 2008 r., SK 17/05; 23 czerwca 1999 r., K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; 24 stycznia 2001 r., SK 30/99.

48 J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 252.

49 A. Krasuski, *Zakres wolności gospodarczej a obowiązki operatorów świadczących usługi powszechne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2003, nr 9, s. 22.

50 Wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 r., P 26/09.

51 Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., K 54/07.

52 Wyrok TK z dnia 17 lipca 2007 r., P 16/06.

53 Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01.

54 M. Etel, M. Nowińska, A. Piszcz, J. Sieńczyło-Chlabczyk, W. Stachurski, A. Żukowska, *Publiczne prawo gospodarcze. Ćwiczenia*, Warszawa 2010, s. 107-108.

55 A. Klimas, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska*, (w:) *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009, s. 70. Por. A. Habuda, *Ograniczenia swobody działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, (w:) *Prawo ochrony środowiska...*, op. cit., red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, s. 25.

pracy, dwie konstytucyjnie chronione wartości. Warto przy tym podkreślić, iż nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, która ze wskazanych wartości ma być preferowana zwłaszcza w procesie stosowania prawa.⁵⁶

K. Górka, badając rodzaje czynników podstawowych, które determinują i wpływają na stan środowiska naturalnego, wskazuje obok warunków przyrodniczo-klimatycznych, stosunków demograficznych i ukształtowanego styl życia dodatkowo na charakter działalności gospodarczej.⁵⁷ Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej⁵⁸ jest w związku z powyższym nierozdzielnie związane z przekształcaniem środowiska. Oczywiście stopień tej ingerencji zmieniał się na przestrzeni lat, doprowadzając w ostateczności do licznych zmian w stanie środowiska, wśród których niestety wiele miało charakter wyjątkowo negatywny. Wylesienia, brak różnorodności biologicznej, zanik gatunków, drastycznie malejące pokłady węgla kamiennego i brunatnego, rud metali, erozja i zanieczyszczenie wierzchniej warstwy gleby, redukcja gruntów ornych, postępujące pustoszczenie czy też globalne ocieplenie to tylko niektóre skutki rozwijającej się w sposób intensywny gospodarki przy niekontrolowanym przez wiele lat korzystaniu z zasobów naturalnych. Skala i ilość zanieczyszczeń wielokrotnie przekracza przy tym zdolności samooczyszczania się środowiska. Warto przy tym zauważyć, iż postępująca degradacja środowiska stanowi zagrożenie dla bytu człowieka, a także hamuje możliwości dalszego wzrostu gospodarczego.⁵⁹

Ingerencja w środowisko naturalne jest obecnie na tyle dotkliwa i znacząca, iż nieuniknionym jest podejmowanie często szybkich działań mających charakter prawny, których celem jest dążenie do ochrony środowiska. Jednocześnie zdaniem A. Pawłowskiego prowadzenie skutecznej ochrony środowiska jest wielokrotnie „utrudnione, ponieważ funkcjonowanie współczesnych społeczeństw, w szczególności zaś ich aktywność gospodarcza niejako programowo zakłada, iż osiągnięcie

56 A. Habuda, *Ograniczenia swobody działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, (w:) *Prawo ochrony środowiska...*, op. cit., red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, s. 26. Por. A. Habuda, *Prawne aspekty funkcjonowania podmiotów gospodarczych na obszarach Natura 2000*, (w:) *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, red. A. Boltmistrz, Warszawa 2010, s. 46-48.

57 K. Górka, B. Poskrobko, *Ekonomia ochrony środowiska*, Warszawa 1987, s. 60-64.

58 W polskim porządku prawnym istnieje definicja legalna działalności gospodarczej, znajdująca się w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, dalej jako u.s.d.g. Zgodnie z nim działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. C. Kosikowski trafnie zauważa szereg wątpliwości i problemów interpretacyjnych związanych z rozumieniem poszczególnych kryteriów działalności gospodarczej. Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2009, s. 15.

59 Jednym z efektów promowania wzrostu gospodarczego kosztem środowiska jest wyczerpywanie się rezerw przyrodniczych, co w ostateczności skutkuje brakiem surowców i nośników energii, deficytem wody, skażeniem gleb, zamieraniem lasów, zanieczyszczeniem powietrza czy też pogorszeniem się warunków życia i wypoczynku itd. Zob. A. Powalowski, *Klauzula ochrony środowiska...*, op. cit., s. 20.

wymiernych efektów gospodarczych wymaga podniesienia określonych kosztów związanych ze środowiskiem”⁶⁰

Podjęmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej nie zawsze w takim samym zakresie zagraża środowisku naturalnemu.⁶¹ Koniecznym staje się wobec powyższego wyznaczenie zakresu aktywności gospodarczej, jaki prawo uznaje za bezpieczny dla środowiska.⁶² W art. 4 p.o.ś. rozróżnia trzy sposoby korzystania ze środowiska: 1) powszechne korzystanie ze środowiska, 2) szczególne korzystanie ze środowiska oraz 3) zwykle korzystanie ze środowiska. Zgodnie z tym rozróżnieniem korzystanie ze środowiska, które sprowadza się do zaspokojenia różnorodnych potrzeb osobistych, a także potrzeb gospodarstwa domowego, podlega powszechnemu dostępowi dla każdego.⁶³ W przypadku korzystania ze środowiska dla celów gospodarczych, a więc związanych co do zasady z działalnością gospodarczą, może wiązać się z dodatkowymi obciążeniami. Powyższe uzasadnia się tym, że podmiot w tym przypadku wykorzystuje środowisko w zakresie większym niż w przypadku korzystania powszechnego i zwykłego.⁶⁴ Korzystanie szczególne jest w związku z tym adresowane przede wszystkim do przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a także osób prowadzących działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osób wykonujących zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki. Wiąże się jednocześnie z ograniczaniem wolności działalności gospodarczej.⁶⁵ Warto przy tym zaznaczyć, iż na gruncie przepisów p.o.ś. to przede wszystkim przedsiębiorca jest przy tym jednym z podstawowym adresatów większości artykułów ustawy precyzujących obowiązki wynikające z konieczności ochrony środowiska.

Obowiązek przedsiębiorcy spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczących ochrony środowiska, wynika również m.in. z art. 18 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, najważniejszego z punktu widzenia przedsiębiorcy aktu prawnego. Wspomniany artykuł wprowadza klauzulę ochrony środowiska w ramach działalności gospodarczej,⁶⁶ która może być postrzegana na tle wszelkich przepisów ma-

60 Tamże, s. 20.

61 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 247.

62 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej...*, *op. cit.*, s. 13.

63 A. Żurawik, *Interes publiczny...*, *op. cit.*, s. 354.

64 J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 22-24. Zob. też uchwałę 7 sędziów NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 1998 r., OPS 13/98, ONSA 1999, nr 2, poz. 46. Por. także wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 lutego 1998 r., IV SA 776/96, OSP 1999, nr 5, poz. 103.

65 A. Żurawik, *Interes publiczny...*, *op. cit.*, s. 355.

66 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, *op. cit.*, s. 246. Zob. też C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej...*, *op. cit.*, s. 135.

jących za przedmiot ochronę środowiska,⁶⁷ a także na każdym etapie działalności gospodarczej – zarówno w fazie jej podejmowania, fazie wykonywania, a także zakończenia działalności.⁶⁸ Skonkretyzowanie podmiotowych warunków następuje przy tym w licznych ustawach, a ich realizacja zabezpieczona została przy tym sankcjami państwowymi w postaci odpowiednich uprawnień organów administracji publicznej do nadzoru i kontroli nad ich wykonywaniem.⁶⁹ Przedsiębiorcy w zakresie swojej działalności podlegają również szerokiej odpowiedzialności – zarówno w wymiarze cywilnym, administracyjnym, jak i karnym.

W doktrynie wielokrotnie podkreśla się, iż remedium na postępujące zanieczyszczenie środowiska, a jednocześnie metodą zapewniającą harmonię pomiędzy wzrostem gospodarczym w kategoriach czysto ekonomicznych a poprawą stanu środowiska naturalnego jest koncepcja zrównoważonego rozwoju.⁷⁰ Rozwój zrównoważony to przy tym taki sposób prowadzenia działalności gospodarczej, kształtowania i wykorzystania potencjału środowiska oraz taka organizacja życia społecznego, które umożliwiają dynamiczny rozwój jakościowo nowych procesów produkcyjnych, systemów zarządzania, trwałość użytkowania zasobów przyrodniczych oraz poprawę (w pierwszym okresie), a następnie zachowanie wysokiej jakości życia ludzi (osób, rodzin i społeczeństw).⁷¹ W polskim porządku prawnym powyższa koncepcja znalazła odbicie w przywoływanym już we wcześniejszej części pracy art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W tym zakresie szczególnego znaczenia nabiera zwłaszcza zwrot „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. W doktrynie prawa podkreśla się przy tym, iż ustawa zasadnicza „opowiada się za taką relacją polityki ochrony środowiska do zasady zrównoważonego rozwoju, aby z jednej strony nie podważać rozwoju ekonomicznego i społecznego, a drugiej polityka ekonomiczna i społeczna powinna preferować warianty rozwojowe w sposób racjonalny; korzystając z zasobów środowiska należy tak kształtować politykę ochrony środowiska, aby nie podważać rozwoju ekonomicznego i społecznego.”⁷²

67 A. Powalowski, *Klauzula ochrony środowiska...*, op. cit., s. 20.

68 Tamże, s. 23.

69 *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powalowski, Warszawa 2007, s. 111.

70 K. Brendzel-Skowera, *Barier w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2009, nr 14, s. 103-104.

71 B. Poskrobko, *Idea trwałego i zrównoważonego rozwoju*, (w:) *Zarządzanie środowiskiem*, red. B. Poskrobko, Warszawa 2007, s. 22.

72 J. Sommer, *Podstawy traktatowe i konstytucyjne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, (w:) *Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska*, red. W. Radecki, Wrocław 2010. Por. B. Draniewicz, J. Jerzmański, S. Moczko-Wdowczyk, J. Rotko, J. Sommer, *Korzystanie ze środowiska i jego zasobów*, (w:) *Institucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, red. W. Radecki, Warszawa 2010, s. 36-38.

Zdaniem A. Żurawika realizacja przez państwo zasady zrównoważonego rozwoju powinna w jak najmniejszym stopniu ingerować „w wolności i prawa jednostki, w tym wolności działalności gospodarczej”.⁷³ Jego zdaniem ustawodawca powinien dążyć przy tym do wypracowania takiego systemu, który umożliwiłby koegzystencję działalności gospodarczej i środowiska, przejawiającą się w osiągnięciu przez zainteresowane podmioty korzyści ekonomicznych, bez naruszania i niszczenia zasobów środowiska. A. Żurawik wskazuje, iż ingerencja państwa w sferze gospodarczej może przybrać szereg różnych postaci, wymieniając w tym zakresie m.in. nakładanie na przedsiębiorców różnego typu obciążeń o charakterze finansowym, nakładanie na przedsiębiorców obowiązków o charakterze dokumentacyjno-sprawozdawczo-informacyjnym czy też wprowadzenie odpowiedzialności za szkody powstałe w środowisku czy też reglamentację niektórych rodzajów działalności gospodarczej.⁷⁴

Z. Bukowski zauważa jednak, że w praktyce na gruncie polskich przepisów pojęcie zrównoważonego rozwoju w aktach prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej, poza kilkoma wyjątkami (m.in. energetyką), niemal nie występuje.⁷⁵ Powstaje wobec powyższego pytanie, czy zaistniała sytuacja jest wynikiem małego zainteresowania analizowaną koncepcją, czy też jej nierozumieniem przez ustawodawcę.⁷⁶ W opinii Z. Bukowskiego powoduje to zastrzeżenia co do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym. Nie sposób się z tą opinią nie zgodzić.

6. Uwagi końcowe

Regulacje prawne związane z ochroną środowiska zostały w ciągu ostatnich lat w bardzo istotny sposób przebudowane i rozbudowane, co było związane przede wszystkim z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Na szczeblu ustawowym prawo ochrony środowiska dość szybko staje się rozbudowanym systemem przepisów. Rosnąca dynamicznie ilość przepisów z prawa ochrony środowiska i wprowadzane na tym tle zmiany wyznaczają coraz większy katalog obowiązków dla przedsiębiorców. W konsekwencji w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wzrasta rola regulacji z zakresu ochrony środowiska. Szczegółowe poznanie warunków ochrony środowiska jako całości, a także obowiązków z niej wynikających wymaga znajomości wielu aktów prawnych i wydaje się być mało osiągalne

73 A. Żurawik, *Interes publiczny...*, op. cit., s. 356.

74 Tamże, s. 356-357. Por. K. Brendzel-Skowera, *Bariery...*, op. cit., s. 103-104.

75 Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny” 2012, t. 3., s. 295-296. Por. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*, (w:) *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Łódź-Poznań 2011.

76 Tamże, s. 296.

w przypadku przeciętnego przedsiębiorcy.⁷⁷ Zastanawiająca jest wobec powyższego skuteczność takich regulacji, w sytuacji gdy część przedsiębiorców nie zdaje sobie sprawy z ciężących na nich obowiązków.

Jednocześnie wyjątkowo trafna w tym zakresie wydaje się wątpliwość wyrażona przez J. Ciechanowicz-McLean, która w zakresie relacji między działalnością gospodarczą a ochroną środowiska słusznie zauważa, że związek prowadzenia działalności gospodarczej z ochroną środowiska nie zawsze realizuje się w stworzeniu nawet najlepszej regulacji prawnej. Niezwykle bowiem istotny dla skutecznej realizacji ochrony środowiska w tym zakresie jest przede wszystkim „stosunek jednostki do przedmiotowego problemu oraz jej świadomość. Warto bowiem pamiętać, że nie zawsze przecież skutek i prowadzenie działalności gospodarczej są zbieżne czasowo i przestrzennie, a zdarza się, że kumulacja skutków zachodzi po zakończeniu działalności gospodarczej”⁷⁸

77 R. Paczuski, *Ochrona środowiska. Zarys wykładu z uwzględnieniem obowiązującego porządku prawnego od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz 2008, s. 115-116.

78 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności...*, *op. cit.*, s. 15.