

WSTĘP

Prawne gwarancje wolności gospodarczej odgrywają szczególną rolę w systemie prawnym Unii Europejskiej oraz państw członkowskich, co w konsekwencji powoduje, że wolność gospodarcza należy do podstawowych zasad zarówno unijnego, jak i polskiego porządku prawnego. Jej zakres i znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w systemie gospodarki rynkowej są niewątpliwie zasadnicze. Wolność gospodarcza widziana jako konstrukcja prawna jest zasadą prawa¹, która na tle prawa polskiego jest jedną z fundamentalnych zasad ustroju gospodarczego. Wynika z niej domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej od ingerencji państwa w obszar gospodarki².

Artykuł 22 Konstytucji RP³ stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej może nastąpić jedynie na podstawie ustawy oraz z uwagi na ważny interes publiczny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zgodnie przyjmuje się, że „wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego, a zatem może podlegać ograniczeniom”⁴. W warunkach demokratycznego państwa prawnego wolność gospodarcza jest wartością o charakterze konstytucyjnym, która jednak w szczególnych sytuacjach może podlegać ograniczeniom związanym z ochroną wartości, w szczególności takich jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo czy też środowisko.

¹ C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*, (w:) *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 2005, s. 44.

² E.K. Czech, M. Marcinkiewicz, *Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, (w:) *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patryczna, M.A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 497 i n.; por. M. Nyka, *Aksjologiczne podstawy wprowadzenia i ograniczenia zakresu zasady wolności gospodarczej w prawie Polskim i prawie UE*, (w:) *Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Jędrzejewskiego*, W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 351–369.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946).

⁴ Por. wyrok TK: z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 7/00, Dz.U. 2001, nr 36, poz. 422; z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00, OTK2001, n 4, poz. 82; z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. akt SK20/01, Dz.U. 2002, nr 208, poz. 1778; z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt P 31/13, Dz.U. 2014, poz. 288.

Jednym z najbardziej aktualnych problemów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej jest nasilająca się degradacja środowiska. Związki środowiska z działalnością gospodarczą są oczywiste. Środowisko jest dla gospodarki źródłem surowców oraz magazynem odpadów. Bez działalności gospodarczej nie można jednak mówić o rozwoju społecznym i ogólnie pojętym dobrobycie. Nie można zatem w imię ochrony środowiska całkowicie zaprzestać jego eksploatacji. Koniecznym jest jednak zachowanie w tym zakresie rozsądnego kompromisu, uwzględniającego założenia zasady zrównoważonego rozwoju. Działalność gospodarcza powinna być zatem prowadzona zgodnie z poszanowaniem środowiska w ramach obowiązujących w tym zakresie unormowań prawnych.

Pojęcie środowiska jest przy tym szerokie i wyznacza warunki życia i aktywności zawodowej człowieka. Środowisko służy osiąganiu przez człowieka celów gospodarczych, jak i niegospodarczych. Naturalnemu stanowi środowiska zagrażają naturalne siły przyrody (opady, wiatry, temperatura itp.) oraz niewłaściwe zachowania człowieka. Warto jednak podkreślić, że wykonywanie działalności gospodarczej może w różnym stopniu zagrażać środowisku. Mogą mu również zagrażać zachowania legalne, wiążące się z dozwolonym korzystaniem z zasobów naturalnych oraz z wykonywaniem niektórych dozwolonych rodzajów działalności gospodarczej. Należy zgodzić się, że „działalność stanowiąca niebezpieczeństwo nie jest przy tym często zabroniona, lecz jej ryzyko powinno charakteryzować się pewnymi ciężarami”⁵.

Środowisko jest wartością nadrzędną, lecz jego wartość nie może być jednocześnie fetyszyzowana. Dość oczywisty kłopot z ochroną środowiska polega na tym, że wysokie standardy ochrony środowiska stoją często na przeszkodzie swobodnemu wykorzystywaniu surowców naturalnych, uprzemysłowieniu, nieskrępowanemu rozwojowi gospodarczemu, czy innym ważnym interesom społecznym. Interes ochrony środowiska bywa zatem często w konflikcie z szeroko pojętym interesem ekonomicznym – nie tylko jednostki, ale także interesem ekonomicznym państwa. Jeśli na tym miałyby polegać ochrona środowiska, to nie byłoby w niej miejsca dla człowieka. Powinien on mieć możliwość korzystania z zasobów naturalnych środowiska, z zastrzeżeniem, że powinno następować to rozsądnie. Dlatego środowisko wymaga ochrony i to najlepiej prawnie zorganizowanej. Ze względu na szerokie pojęcie środowiska oraz zróżnicowane w swym charakterze zagrożenia dla środowiska, prawo ochrony środowiska musi być rozbudowane pod względem przedmiotowym.

⁵ B. Draniewicz, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku w ustawie o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” Nr 5/2000, s. 2.

Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że konieczna jest skuteczna ochrona środowiska przed negatywnym oddziaływaniem działalności gospodarczej, która może nastąpić poprzez wypracowanie systemu ochrony środowiska uwzględniającego zdefiniowane zagrożenia. Zadaniem prawa ochrony środowiska powinno przy tym być osiągnięcie najbardziej racjonalnego sposobu ochrony prawnej środowiska.

Wydaje się, że rozwiązaniem zasygnalizowanego problemu jest zagwarantowanie takiego tempa rozwoju gospodarczego, które pozwala na utrzymanie środowiska w stanie umożliwiającym korzystanie z niego również i przez następne pokolenia⁶. Afirmacją tego postulatu jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Pozostaje ona jednak ideą jeszcze nieokreśloną. Prowadzi to do dużych rozbieżności i braku jednolitego podejścia do środowiska, a w konsekwencji osłabia przewidzianą w tym zakresie ochronę środowiska.

Problem analizowany w niniejszej pracy sprowadza się do tego, że w prawie polskim równolegle obowiązują dwa reżimy prawne. Jeden tworzy prawo ochrony środowiska, a drugi publiczne prawo gospodarcze. Pierwszy ma na celu zapewnienie środowisku ochrony prawnej przed wszelkimi możliwymi do przewidzenia zagrożeniami. W tym mieszczą się także normy, które mają chronić środowisko przed zamierzonym i niezamierzonym, przypadkowym lub koniecznym zachowaniem człowieka wobec środowiska. Z natury rzeczy muszą w nim dominować zakazy i nakazy oraz sankcje prawne. Natomiast prawo gospodarcze publiczne – wręcz odwrotnie – ma tworzyć sprzyjające warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, ograniczając do usprawiedliwionego minimum stosowanie zakazów i nakazów oraz ograniczeń i sankcji. Kolizja celów i funkcji obu wymienionych działów prawa wydaje się więc oczywista i naturalna, ale wymaga – o ile nie usunięcia – to z pewnością pogodzenia.

Powyższe przesądziło o potrzebie ustalenia, czy obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne dotyczące ochrony środowiska ograniczają zakres wolności gospodarczej oraz, czy regulacje prawne działalności gospodarczej uwzględniają potrzebę ochrony środowiska.

Konieczne jest również zbadanie:

- 1) jaki jest zakres kolizji między prawną ochroną środowiska i prawnie gwarantowaną wolnością gospodarczą?

⁶ Szerzej na temat sprawiedliwości międzypokoleniowej: M. Nyka, *Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie ochrony środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” Tom XXXV, Gdańsk 2016, s. 354–372; M. Nyka, *Future Generations Rights to Natural Resources*, (w:) *Enacting Environmental Justice through Global Citizenship*, M. Nyka, E. Scheider, Oxford 2014, s. 42 i n.

- 2) jak objawia się ewentualna kolizja i jakie są jej skutki?
- 3) czy można skutecznie pogodzić postulat prawnej ochrony środowiska z zapewnieniem wolności gospodarczej?

Pytania te odnoszą się zarówno do prawa krajowego, jak i prawa Unii Europejskiej. Zestawienie w niniejszej pracy regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska z przepisami dotyczącymi działalności gospodarczej i przedsiębiorcy w obrębie jednego systemu prawnego (tutaj prawa krajowego) jest oczywiste. Uwzględnienie regulacji UE jest natomiast niezbędne z uwagi na fakt, że prawo unijne obowiązuje w państwach członkowskich UE bezpośrednio lub wymaga implementacji do prawa krajowego.

Jednocześnie należy zbadać, czy regulacja prawna pozycji prawnej przedsiębiorcy kształtowana przez normy prawa ochrony środowiska uwzględnia we właściwy sposób relację pomiędzy odpowiednimi wartościami konstytucyjnymi – wolnością gospodarczą oraz ochroną środowiska. Główne problemy badawcze sprowadzają się zatem do uzyskania odpowiedzi na dwa podstawowe pytania:

- 1) czy, oraz w jakim stopniu, regulacja prawna działalności gospodarczej uwzględnia ochronę środowiska, w tym zasadę zrównoważonego rozwoju?
- 2) czy regulacje prawne chroniące środowisko ograniczają wolność gospodarczą?

Aby udzielić odpowiedzi na wyżej postawione pytania podstawowe, trzeba wyjaśnić pewne kwestie szczegółowe, a mianowicie:

- 1) jakie funkcje pełni prawo ochrony środowiska oraz publiczne prawo gospodarcze, a także czy funkcje publicznego prawa gospodarczego i funkcje prawa ochrony środowiska są zbliżone, czy też różne?
- 2) czy koncepcja zrównoważonego rozwoju dostrzega i łączy podstawowe funkcje publicznego prawa gospodarczego i prawa ochrony środowiska?
- 3) jakie rozwiązania normatywne w zakresie ograniczania wolności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska wprowadziła Unia Europejska oraz niektóre państwa członkowskie UE (inne niż Polska), a także na ile obowiązujące w Polsce prawne ograniczenia wolności działalności gospodarczej są zgodne z przepisami unijnymi i podobne do regulacji innych państw członkowskich UE;
- 4) jakie obowiązki ze względu na ochronę środowiska ciążyą na przedsiębiorcy, a także jakie są zakazy prawne podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska;
- 5) kto jest organami ochrony środowiska w polskim porządku prawnym oraz jaki jest potencjalny wpływ organów ochrony środowiska na podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę.

Przyjmując na potrzeby niniejszej pracy założenie badawcze, w myśl którego wolność gospodarcza oraz środowisko jako wartości konstytucyjne pozostają wobec siebie w kolizji, można przyjąć główną tezę pracy, zgodnie z którą, mimo że prawodawca krajowy uwzględnia ten fakt i poprzez przyjęte rozwiązania prawne stara się usuwać tę kolizję, to stan systemu polskiego prawa w zakresie związanym z działalnością gospodarczą i ochroną środowiska nie jest prawidłowy.

Podstawowym celem pracy jest sformułowanie wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* odnoszących się do poszczególnych aktów prawnych oraz do całego systemu prawa krajowego, uwzględniających zobowiązania wynikające ze statusu państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Konstrukcja pracy oraz zastosowana metodologia badań są konsekwencją celu i tezy pracy, a także przyjętych hipotez badawczych. W związku z powyższym niniejsza książka składa się ze Wstępu, czterech rozdziałów i Zakończenia.

Rozdział I ma charakter wprowadzający, zmierza do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie funkcje pełni prawo ochrony środowiska oraz publiczne prawo gospodarcze, a także czy funkcje publicznego prawa gospodarczego i funkcje prawa ochrony środowiska są zbliżone, czy też różne. Uzasadnione wydaje się bowiem założenie, że zarówno prawo ochrony środowiska, jak i publiczne prawo gospodarcze pełnią określone funkcje. Funkcje prawa ochrony środowiska i funkcje publicznego prawa gospodarczego mogą być tożsame (wówczas zaskakujące byłyby występujące podczas realizacji tych funkcji sprzeczności) albo funkcje te będą się różnić (co uzasadniałoby wzajemny wpływ jednego z analizowanych działów prawa na drugi) albo nawet wzajemnie wykluczać.

Pozwoli to na ustalenie i wykazanie, czy istnieje związek między publicznym prawem gospodarczym i prawem ochrony środowiska oraz, czy relacja ta jest dostrzegalna już w płaszczyźnie funkcji realizowanych przez te gałęzie prawa.

Rozdział I odnosi się również do zrównoważonego rozwoju i w tym zakresie przedstawia pojęcie zrównoważonego rozwoju i jego rozumienie w rozmaitych naukach – zarówno prawnych, jak i pozaprawnych. Ponadto zawiera analizę występowania (stosowania) pojęcia zrównoważonego rozwoju w najważniejszych aktach prawnych z zakresu prawa ochrony środowiska i publicznego prawa gospodarczego. Ta część rozdziału I zmierza do odpowiedzi na pytanie, czy koncepcja zrównoważonego rozwoju dostrzega i łączy podstawowe funkcje publicznego prawa gospodarczego i prawa ochrony środowiska.

Rozdział II jest poświęcony podstawom normatywnym ochrony środowiska w UE, wybranych państwach członkowskich UE oraz RP. Zmierza on do sformułowania odpowiedzi na pytanie: jakie rozwiązania normatywne w zakre-

się ograniczania wolności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska wprowadziła Unia Europejska oraz niektóre państwa członkowskie UE (inne niż Polska).

W rozdziale II dokonano również analizy prawa wybranych państw członkowskich UE. Niezbędne jest bowiem rozstrzygnięcie: czy w prawie tych państw występują wzajemne podobieństwa i różnice w rozwiązaniu analizowanej problematyki, ewentualnie w jakim stopniu na ich treść wpływa UE? Wyboru państw dokonano, kierując się kryterium stażu członkowskiego państwa w UE. Do porównania wybrano systemy francuski, niemiecki, litewski i czeski.

Ponadto w tej części pracy przedstawiono i porównano polski sposób regulacji ograniczania wolności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska z jego odpowiednikami obowiązującymi w systemach wybranych państw członkowskich UE. Komparatystyka w analizowanym zakresie ma na celu wskazanie, czy polski sposób ograniczania wolności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska odpowiada sposobom przyjętym w UE i jest podobny do ochrony przez wybrane państwa członkowskie UE, a jeśli nie, to czy wymaga zmian i korekt upodabniających do rozwiązań UE lub wybranych państw członkowskich UE. Ta część pracy zmierza do wykazania, na ile obowiązujący w Polsce system ograniczania wolności działalności gospodarczej jest zgodny z przepisami unijnymi i podobny do regulacji innych państw członkowskich UE.

W rozdziale III zostały przeanalizowane prawne ograniczenia wolności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska w RP. Wstępna analiza prawa krajowego pozwala zauważyć, że inne zasady stosuje się w przypadku korzystania ze środowiska dla celów prywatnych, a inne w przypadku celów gospodarczych, a więc generalnie związanych z działalnością gospodarczą. W tym przypadku korzystanie ze środowiska wiązać się może z dodatkowymi obciążeniami podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie większym niż w przypadku korzystania powszechnego i zwykłego. Korzystanie szczególne występuje przede wszystkim w przypadku przedsiębiorców i wiąże się z ograniczaniem wolności działalności gospodarczej. Przedsiębiorców zalicza się bowiem do tej grupy podmiotów, która w sposób szczególny zagraża środowisku, zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni. W związku z powyższym ustawodawca usprawiedliwia nakładanie na przedsiębiorców dodatkowych obciążeń środowiskowych.

Rozdział III przede wszystkim zmierza do odpowiedzi na pytanie, jakie obowiązki ze względu na potrzebę ochrony środowiska musi wypełnić przedsiębiorca. W tym zakresie zostaną przeanalizowane zarówno nakazy i zakazy prawne podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska.

Rozdział IV jest poświęcony analizie aktów prawnych prawa krajowego ukierunkowanej na odnalezienie i wskazanie organów ochrony środowiska oraz ich potencjalnego wpływu na każdy z etapów działalności gospodarczej. W tym zakresie niezbędne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie organy można uznać za organy ochrony środowiska w polskim porządku prawnym. Zostanie również zbadane, jaki jest wpływ organów ochrony środowiska na podejmowanie, wykonywanie i zakończeni działalności gospodarczej. Odpowiedź na tak postawione pytania wymaga ustalenia, kto jest organem ochrony środowiska i czy w polskim prawie organ ten został przez ustawodawcę precyzyjnie określony.

W Zakończeniu zawarte zostały ustalenia stanowiące odpowiedzi na pytania postawione we Wstępie pracy. Na ich podstawie oceniono prawidłowość hipotez roboczych. Zakończenie zawiera ponadto wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*.

Poszukiwaniu odpowiedzi na postawione we wstępie pytania posłużyły różne metody badawcze. Ich wykorzystanie pozwoliło na wnikliwe rozpoznanie problemu i dokładne uporządkowanie wyników przeprowadzonych badań. Wymagało to zwłaszcza zastosowania metody dogmatyczno-prawnej wykorzystującej analizę logiczno-językową. Przedmiotem rozważań jest bowiem przede wszystkim treść aktów normatywnych formułujących podstawy prawne działalności gospodarczej oraz ochrony środowiska. Z uwagi na charakter pracy podstawowymi, wykorzystanymi źródłami poddany badaniom były akty prawne oraz orzecznictwo. W konsekwencji została przeprowadzona szczegółowa analiza tekstu aktów prawnych mająca na celu ustalenie ich rzeczywistej treści, w oparciu o analizę semantyczną (znaczeniową) oraz syntaktyczną poszczególnych przepisów. Jej przedmiotem była przede wszystkim treść aktów normatywnych regulujących zasady ograniczania podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska, zarówno o zasięgu krajowym (Polski oraz wybranych państw członkowskich UE), jak i unijnym.

Metoda prawno-porównawcza (komparatystyczna) umożliwiła porównanie polskich regulacji z modelami ukształtowanymi na gruncie zarówno prawa Unii Europejskiej, jak i prawodawstwa wybranych państw europejskich. Celem przeprowadzonych badań porównawczych było ustalenie cech podobnych oraz cech odrębnych regulacji prawnych występujących w Polsce i wybranych państwach (Czechy, Litwa, Niemcy, Francja). Analizie poddano analogiczne zagadnienia w polskim systemie prawnym oraz systemach wybranych państw członkowskich UE i prawie UE.

Francja i Niemcy należą do państw założycielskich Wspólnot Europejskich, a tym samym od początku biorą czynny udział w procesie integracji

europiejskiej, mogą być w związku z tym uznane za wyjątkowo doświadczone w zakresie realizacji unijnej ochrony środowiska. Ponadto są to państwa, które wystarczająco długo funkcjonowały w warunkach gospodarki rynkowej, aby wykształcić optymalne reguły podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Dodatkowo Francja zdecydowała się na skodyfikowanie prawa ochrony środowiska w kodeksie ochrony środowiska (fr. *Code de l'environnement*).

Wybór Czech i Litwy był natomiast podyktowany głównie tym, że zarówno Czechy, jak i Litwa mają tożsamy z Polską staż członkowski w Unii Europejskiej oraz zbliżoną historię. Podobnie jak Polska, Czechy (dawniej jako Czechosłowacja) i Litwa należały do strefy wpływów byłego ZSRR, będąc członkami RWPG i Układu Warszawskiego. Miało to ogromny wpływ na kształt prawa i administracji państwowej, gdyż wiązało się z przyjęciem w tych państwach wielu rozwiązań modelu radzieckiego. Po upadku systemu totalitarnego oba państwa rozpoczęły transformację polityczną i gospodarczą. Wraz z działaniami związanymi z transformacją systemową rozpoczęły starania o przystąpienie do UE i w 2004 r. Czechy, Litwa oraz Polska w gronie innych państw zostały przyjęte w poczet państw członkowskich UE.

Przeprowadzona analiza komparatystyczna umożliwiła ocenę polskich rozwiązań prawnych w zakresie dotyczącym ograniczania wolności działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska.

W książce wykorzystane zostały akty normatywne i orzecznictwo sądowe dotyczące prawa unijnego i krajowego (stan na czerwiec 2020 r.). Uwzględniono w niej kilkaset pozycji literatury, w tym przede wszystkim opracowania krajowe i zagraniczne z zakresu prawa gospodarczego publicznego i prawa ochrony środowiska. Potrzeba taka wynikała z multidyscyplinarnego charakteru pracy. Z opracowań zagranicznych wykorzystano literaturę anglojęzyczną, a częściowo także francuską, niemiecką, litewską i czeską.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 1 czerwca 2020 r.