



Janina Ciechanowicz-McLean

Uniwersytet Gdański

KONSTITUCYJNA ZASADA WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ A OCHRONA ŚRODOWISKA

Wstęp

Wolność gospodarcza widziana jako konstrukcja prawna jest zasadą prawa. Wynika z niej domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej od ingerencji państwa w obszar gospodarki¹.

Zgodnie z brzmieniem art. 22 Konstytucji RP z 1997 r.² ograniczenie wolności działalności gospodarczej w Polsce jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 kwietnia 2001 r. wskazał na materialny charakter okoliczności co do możliwości ograniczenia wolności działalności gospodarczej z uwagi na ważny interes publiczny i formalny wymiar możliwości dokonania tego ograniczenia jedynie w drodze ustawy³.

Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej należy do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego, w tym publicznego prawa gospodarczego. Jej zakres i znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w systemie społecznej gospodarki rynkowej, też określonym przez konstytucję, jest zasadnicze. W doktrynie prawa, zwłaszcza gospodarczego i administracyjnego, jest to powszechnie uznany fundament gospodarki. Jednakże w systemie prawa pojawiają się regulacje ustawowe, które zakres wolności gospodarczej poddają różnorodnym ograniczeniom. Prowadzone na ten temat w literaturze przedmiotu rozważania wskazują na różnorodne prawne ograniczenia tej konstytucyjnej zasady w tym, i tu wszyscy są zgodni, ze względu na ochronę środowiska. Z takimi „ekologicznymi”

¹ E.K. Czech, M. Marcinkiewicz, *Ograniczanie wolności działalności gospodarczej na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red: A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 497 i n.

² Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ Za: C. Kosikowski, *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce. Stosowania Konstytucji*, Warszawa 2005, s. 44.

ograniczeniami mamy do czynienia zarówno przy podejmowaniu działalności gospodarczej, jak i w trakcie jej wykonywania⁴.

Działalność gospodarcza może być ograniczona wyłącznie ustawowo. Łączy się z tym zasada ochrony wolności gospodarczej, która implikuje zakazy oraz nakazy adresowane do obligatoryjnych samorządów – korporacji zawodowych i innych, dysponujących pewnym władztwem publicznym wobec prowadzących działalność gospodarczą⁵.

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikać muszą z obowiązku spełnienia przewidzianych prawem warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego oraz innych warunków określonych w przepisach budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych i ochrony środowiska. B. Banaszak, interpretując art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wyraźnie podkreśla związek z interwencjonizmem państwowym. Zasadność ograniczeń wolności gospodarczej usprawiedliwiać powinien ważny interes publiczny. Konstytucja go nie definiuje, ale w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce powszechnie przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej.

W celu uznania zasadności proponowanych w ustawach ograniczeń wolności gospodarczej konieczne są każdorazowo wnikliwe badania stanu faktycznego.

1. Zasada wolności gospodarczej w systemie prawa

Rozwój koncepcji wolności gospodarczej przypada na XIX w. Podstawą ustroju gospodarczego były wolne zasady gry rynkowej. Pierwsze przepisy prawne wyznaczające kształt przyszłej zasady wolności gospodarczej znalazły się w ustawodawstwie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w Konstytucji Republiki z 1793 r. oraz w Konstytucji z 1848 r. W Stanach Zjednoczonych zasada wolności gospodarczej znalazła swój wyraz w przepisach Deklaracji Praw Człowieka z dnia 4 lipca 1776 r. Pod koniec XIX w. nastąpiło stopniowe ograniczanie pełnej zasady wolności gospodarczej na rzecz wprowadzania zasady reglamentacji w regulacjach prawnych dotyczących działalności gospodarczej. W prawie amerykańskim przykładem wprowadzenia zasady reglamentacji, ograniczającej zasadę wolności gospodarczej, może być ustawa o międzystanowym handlu z 1887 r. (Inter-

⁴ W. Sz wajdler, H. Nowicki, *Konstytucja zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009, wstęp. A. Wałaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12 i n.; R. Paczuski, *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a prawne aspekty interwencjonizmu w gospodarce i środowisku, przy respektowaniu zasady ustrojowej zrównoważonego rozwoju*, Księga Jubileuszowa Pana Profesora Jana Szreniawskiego z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin, 16 s. [mpis].

⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 171–173; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 33; K. Strzyczkowski, *Wolność gospodarcza w świetle konstytucji gospodarczej RP*, Studia Prawnoustrojowe, Nr 14, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2011, s. 31–46; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, wyd. 3 zm., Warszawa 2007, s. 73.

state Commerce Act) oraz ustawa antytrustowa (Herman Act) z 1890 r. Zwiększony wpływ zasady reglamentacji nad zasadą wolności gospodarczej, zwanej wówczas wolnością przemysłową, był widoczny w okresie międzywojennym⁶.

W Polsce w Konstytucji marcowej z dnia 17 marca 1921 r. zasadę wolności gospodarczej można było wyprowadzić z konstrukcji normatywnej gwarantowanych praw obywatelskich wyboru zajęcia i zarobkowania. Konstytucja z dnia 23 kwietnia 1935 r. nie zawierała przepisów, które odnosiły się w sposób bezpośredni do zasady wolności gospodarczej. W ustawodawstwie zwykłym zagadnienia związane z wolnością przemysłową regulowało Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym. Po II wojnie światowej zasada wolności gospodarczej została przywrócona dopiero w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Jedną z podstaw działalności gospodarczej uregulowanych w tej ustawie była zasada wolności gospodarczej. Oznaczała ona głównie swobodę w podejmowaniu działalności gospodarczej. Zasada ta opierała się na klauzuli generalnej, zgodnie z którą każda działalność gospodarcza wykonywana przez różne podmioty jest dozwolona, o ile przepisy ustawowe nie wprowadzają wyjątków. Kolejne podstawy ustawowe dotyczące obowiązywania zasady wolności gospodarczej wynikały z ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej oraz z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷.

Zdaniem C. Kosikowskiego ukształtowanie wolności gospodarczej wymaga uprzedniego ustalenia, czy w odniesieniu do danego systemu prawnego pojęcie to:

- dotyczy każdej formy aktywności gospodarczej, czy też tylko takiej, która przez ustawodawcę jest nazwana „działalnością gospodarczą”;
- oznacza jedynie swobodę podejmowania działalności gospodarczej czy też swobodę jej organizacji i prowadzenia;
- obejmuje jednostki organizacyjne, które zamierzają lub prowadzą działalność gospodarczą, czy też dotyczy jedynie osoby fizycznej⁸.

2. Ograniczenia wolności gospodarczej a interes publiczny

Przedstawione wyżej rozumienie i pojęcie zasady wolności gospodarczej pozwala przyjąć założenie, że jest to termin złożony, który obejmuje swoim zakresem różne ograniczone swobody dotyczące przedsiębiorców, będących podmiotami korzystającymi ze środowiska⁹.

⁶ P. Korzeniowski, *Ograniczenia i uwarunkowania zasady wolności gospodarczej wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarcze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 135 i n.

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 i Nr 180, poz. 1280 ze zm.).

⁸ C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 19 i n.

⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 22.

Zgodnie z art. 3 pkt. 20 ustawy – Prawo ochrony środowiska podmiotem korzystającym ze środowiska jest:

- przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz osoby wykonujące zawód medyczny w ramach indywidualnej praktyki lub indywidualnej specjalistycznej praktyki;
- jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalnością gospodarczej;
- osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, a korzystająca ze środowiska w takim zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia¹⁰.

Podmiot korzystający ze środowiska, będący przedsiębiorcą, jest adresatem większości przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, określających jego obowiązki, ograniczające zakres wolności gospodarczej w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Obowiązek przedsiębiorcy spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczących ochrony środowiska wynika z art. 18 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Ma ona na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1). Władze publiczne stosownie do tych regulacji mają zatem obowiązek chronić środowisko, m.in. poprzez podejmowanie działań legislacyjnych w postaci ustawowych ograniczeń działalności gospodarczej, adekwatnych i proporcjonalnych do potencjalnych zagrożeń środowiska. Ustawodawca ma zatem za zadanie nie tyle pogodzić te dwie wartości konstytucyjne – wolność działalności gospodarczej i ochronę środowiska – co doprowadzić powinno do ich zrównoważenia. Żadna z nich nie może być chroniona w sposób absolutny¹¹.

Dla przykładu można powiedzieć, że wprowadzenie w Polsce w 2004 r. nowej obszarowej formy ochrony przyrody – sieci obszarów Natura 2000, znajduje uzasadnienie w normach rangi konstytucyjnej i może stanowić materialno-prawną podstawę ograniczenia wolności działalności gospodarczej, aczkolwiek mogą pojawić się wątpliwości natury konstytucyjnej, niektóre rozwiązania szczegółowe a charakterze formalnoprawnym, np. zatwierdzanie projektowanych obszarów Natura 2000 przez Komisję Europejską.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).

¹¹ M. Rosik-Bera, M. Borowiak, *Natura 2000 a wolność działalności gospodarczej*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, s. 514–524.

Kryterium ważnego interesu publicznego ma decydujące znaczenie jako przesłanka ograniczenia zasady wolności gospodarczej.

Interes publiczny wyraża się przede wszystkim w obowiązującym prawie. Występuje on pod postacią wartości powszechnie uznawanych za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa. Obie wartości, zarówno wolność gospodarcza jak i ochrona środowiska są, jak już wspomniałam, konstytucyjnie solidnie umocowane. Zdarza się, że dochodzi do konfliktu interesów. Jest to trudne zadanie, przesądzenie, która wartość ma być preferowana w procesie stosowania prawa, swoboda działalności gospodarczej czy ochrona środowiska. Jeżeli dojdzie do konfliktu przedsiębiorczości z ochroną środowiska, to pierwszeństwo powinien mieć zdrowy rozsądek, co w prawie może oznaczać zasadę słuszności i sprawiedliwości.

Oba te systemy, gospodarka i ochrona środowiska, są silnie rozbudowane i „obfite” treściowo, wobec czego powinny podlegać synchronizacji pod kątem zapewnienia, by działalność gospodarcza była wykonywana w zgodzie z przepisami dotyczącymi środowiska, w zgodzie z interesem publicznym¹².

Zakres zadań dla administracji publicznej w regulacji procesu gospodarczego jest wyznaczony właśnie przez przedmiot interesu publicznego. Administracja publiczna jest odpowiedzialna za przestrzeganie tego interesu w realizowanej polityce gospodarczej oraz polityce ochrony środowiska. Stosując ograniczenia w działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny, administracja realizuje jednocześnie funkcję porządkowo-reglamentacyjną w ochronie środowiska.

W moim przekonaniu czynnikiem wpływającym na skuteczność realizacji zasady wolności gospodarczej jest jej wewnętrzne zintegrowanie przedmiotowe wynikające z art. 5 Konstytucji RP, który proklamuje zasadę zrównoważonego rozwoju. Oznacza to m.in., że działania podejmowane na rzecz ochrony środowiska, ujęte w ramach określonego zaplanowanego programu, powinny uwzględniać treści zasady wolności gospodarczej.

Jak wynika z wyżej przedstawionych poglądów, pojęcie zasady wolności gospodarczej nie jest terminem jednoznacznym. Interpretacja tego pojęcia wymaga, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, analizy wielopłaszczyznowej w ujęciu interdyscyplinarnym, uwzględniającym różnego rodzaju czynniki decydujące o samej wolności gospodarczej. Rosnące znaczenie spraw związanych z ochroną środowiska powoduje, że są to zagadnienia bardzo ważne w praktyce.

Reasumując, rozwój gospodarczy, ochrona środowiska oraz realizacja celów związanych z realizacją zasady zrównoważonego rozwoju mają szczególne znaczenie dla kształtu i treści zasady wolności gospodarczej.

¹² 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. 20–24; P. Korzeniowski, *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010, s. 29–32.

3. Gospodarka i środowisko

Reglamentacja 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.

Wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i może zostać ograniczona. Ograniczenie wolności gospodarczej przybiera postać jej reglamentacji, rozumianej jako stosowanie bezwzględnie obowiązujących instrumentów prawnych ograniczających lub wyłączających swobody składające się na wolność gospodarczą. Reglamentacja ma charakter selektywny, jest nakierowana tylko na te obszary działalności gospodarczej, które wymagają ingerencji państwa ze względu na konieczność ochrony powszechnie uznanych wartości, do których należy środowisko należytej jakości. W świetle przepisów polskiej konstytucji ochrona środowiska może być wyjątkiem od zasady wolności gospodarczej.

Na uwagę zasługuje inne, niemieckie podejście do gospodarki i środowiska, na zasadzie partnerstwa. Partnerstwo gospodarki i środowiska wspiera rozwój gospodarki zgodny z zasadami ochrony środowiska. Ponadto gwarantuje uwzględnienie interesów gospodarczych w polityce środowiskowej. Partnerstwo stwarza im możliwość korzystania ze szczególnych przywilejów.

W przypadku instalacji przemysłowych ochronę środowiska gwarantuje procedura przygotowania decyzji administracyjnej w zakresie ochrony przed emisjami. W jej trakcie sprawdza się oddziaływanie pracy instalacji na środowisko oraz udziela się zezwolenia na eksploatację instalacji zgodną z prawem. W ramach tego postępowania, a także innych postępowań zezwalających, ustawodawca przewiduje w przypadku niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) w celu ustalenia, opisanie i ewaluacji oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Wynik OOŚ należy wziąć pod uwagę przy udzielaniu zezwolenia. W przypadku projektów i programów instrumentem prawa dotyczącego środowiska jest Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko (SOOŚ). Znajduje ona zastosowanie już w fazie poprzedzającej realizację przedsięwzięcia na poziomie projektowania. Oddziaływania na środowisko prezentuje w raporcie o stanie środowiska. Wynik SOOŚ należy uwzględnić podczas przygotowywania projektów i programów, a także wprowadzania do nich zmian¹³.

Podobne rozwiązania legislacyjne mamy już w Polsce, ale ich interpretacja i stosowanie pozostawiają jeszcze wiele do życzenia, ciągle są one odczytywane jako wyjątek od reguły, a nie „zrównoważony” środek godzący interesy gospodarki i środowiska. Tymczasem już w bieżącej (maj 2013 r.) prasie prawniczej („Gazeta Prawna”) prowadzony jest dział informacyjny: „Prawo gospodarcze

¹³ Ministerstwo Środowiska, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, <http://www.mugv.brandenburg.de>; odczyt: 11.05.2013.

ochrony środowiska”, gdzie przedstawia się wiele zagadnień wspólnych dla prawa gospodarczego i dla ochrony środowiska w zakresie legislacji. Oto kilka przykładów:

- wyższe kary za bezprawną gospodarkę odpadami; nawet 10 tys. zł zapłaci przedsiębiorca, który bez zezwolenia będzie odbierał lub transportował odpady, albo składował je na nieczystym wysypisku;
- opłaty za korzystanie ze środowiska;
- opakowania wielokrotnego użytku;
- fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
- odpowiedzialność za szkody w środowisku;
- zasady udostępniania informacji o środowisku;
- opłaty za składowanie odpadów, recykling, opłata produktowa i depozytowa;
- dopuszczalność upraw genetycznie zmodyfikowanych organizmów, jeżeli będą one bezpieczne dla środowiska oraz dla przedsiębiorców, którzy uprawiają tradycyjne rolnictwo ekologiczne.

Przykłady można by mnożyć. Najogólniej chodzi tu o takie instrumenty prawne mające na uwadze dobro środowiska, adresowane do przedsiębiorców lub do administracji publicznej, jak:

- system norm prawnych regulujących korzystanie ze środowiska;
- system norm prawnych regulujących zasady korzystania z wód i urządzeń wodnych;
- system norm prawnych regulujących wielkość dopuszczalnych stężeń substancji zanieczyszczających powietrze atmosferyczne;
- ocena oddziaływania na środowisko, czyli krajowa procedura szacowania prawdopodobnego oddziaływania proponowanej działalności na środowisko, w tym na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, flory, fauny, gleby, powietrza, wody, klimat krajobraz, pomniki historii albo wzajemnych oddziaływań tych czynników;
- uznanie problematyki ochrony środowiska za obligatoryjne zadanie samorządu terytorialnego;
- preferowanie zakładania spółek z kapitałem zagranicznym w sektorze ochrony środowiska;
- możliwość cofnięcia koncesji na wydobywanie kopaliny przez organ, który ją wydał, w przypadku gdy podmiot gospodarczy narusza przepisy prawa ochrony środowiska;
- możliwość podjęcia przez terenowe organy administracji rządowej decyzji nakazującej wstrzymanie działalności gospodarczej, jeżeli pogarsza ona stan środowiska, a w szczególności zagrażających życiu lub zdrowiu ludzi, do czasu zainstalowania urządzeń lub wykonania czynności zabezpieczających środowisko¹⁴.

¹⁴ *Institucje gospodarki rynkowej*, red. T. Władyka, M. Smaga, Warszawa 2012, s. 403; M. A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 276–748,

Zestawienie aktualnych praw i obowiązków przedsiębiorców związanych z ochroną środowiska jest bardzo obszerne. Obejmuje ono instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska, systemy zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie, odpowiedzialność prawną w ochronie środowiska, a także typologię praw i obowiązków przedsiębiorców w regulacjach sektorowych, m.in. dotyczącymi ochrony powietrza i gospodarki odpadami. Odrębnym zagadnieniem są obowiązki wynikające z korzystania z kopaliny użytecznych, a w szczególności koncesje dla przedsiębiorców w przedmiocie wydobywania gazu i ropy w Polsce.

Uwarunkowania procesu inwestycyjnego dotyczące przepisów ochrony środowiska wiążą się z licznymi obowiązkami dla przedsiębiorców wynikającymi z ocen oddziaływania na środowisko i decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁵.

4. Relacje gospodarki i środowiska w prawie oraz ekonomii

W Polsce podejście do ochrony środowiska zmieniło się wraz z transformacją ustrojową w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Do 1989 r. polegało ono na ekologizacji gospodarki, natomiast po 1989 r. na ekonomizacji środowiska.

Ekologizacja gospodarki przejawiała się w wymuszaniu zachowań proekologicznych przez środki administracyjne, zakazy, nakazy, oraz przez system nakazowo-rozdzielczy ze szczebla centralnego, a więc mieściła się w zarządzaniu gospodarką narodową. Pragnę zaznaczyć, że w latach osiemdziesiątych miało miejsce wiele pozytywnych działań proekologicznych, jak np. wydzielenie w 1983 r. 27 obszarów zagrożenia ekologicznego. Celem wyznaczenia tych obszarów była potrzeba koncentracji działań proekologicznych mających zahamować dalszą degradację środowiska, a potem rozpoczęcie procesu jego rewitalizacji.

Ekonomizacja środowiska, która pojawiła się w gospodarce rynkowej w Polsce, polega na zachęcaniu uczestników życia gospodarczego oraz podmiotów gospodarki rynkowej do działań proekologicznych. Ochrona środowiska ma się opłacać dzięki stosowaniu odpowiednich instrumentów ekonomicznych, rynkowych i finansowych. Ma ona wzmacniać konkurencyjność i społeczną odpowiedzialność biznesu. Zasada zanieczyszczający płaci stała się podstawową regułą prawną, według której sprawca zanieczyszczeń środowiska ponosi odpowiedzialność za skutki zanieczyszczenia. Upowszechniło się uwzględnianie wymogów ochrony środowiska w gospodarce przestrzennej oraz prawo do informacji o stanie środowiska. Podejście do ochrony środowiska przez ekonomizację środowiska jest obecnie realizowane w formie zrównoważonego rozwoju¹⁶.

gdzie przedstawiono wybrane zezwolenia i licencje na działalność gospodarczą w przepisach ustaw szczególnych.

¹⁵ P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany, Studium prawnoadministracyjne*, Warszawa 2012.

¹⁶ *Instytucje gospodarki rynkowej*, s. 398–399.

Zdaniem ekonomisty Milтона Friedmana wolność nie powinna być absolutna, gdyż żyjemy w społeczeństwie powiązanych wieloma współzależnościami i pewne ograniczenia wolności są konieczne, aby uniknąć jeszcze innych ograniczeń. Jego zdaniem obecnie przekroczono już zakres niezbędnych ograniczeń i w każdej gałęzi prawa potrzebna jest deregulacja, a nie dalsze mnożenie regulacji prawnych, co ma również miejsce w odniesieniu do ochrony środowiska¹⁷. Wolność może zostać osiągnięta tylko na wolnym rynku, który charakteryzuje się pluralizmem podmiotów oraz dobrowolnością współpracy. Friedman bardzo często krytykował regulacje dotyczące reglamentacji działalności gospodarczej i systemu licencji zawodowych.

Kwestia, ile reglamentacji a ile wolności działalności gospodarczej, występowała wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W jednym z ostatnich wyroków Trybunał podkreślił, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej, jako prawo podstawowe, ma szczególny charakter, gdyż podlega różnego rodzaju ingerencjom władzy publicznej, która ma prawo ustanowić w interesie ogólnym ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej. Okoliczność ta znajduje m.in. odzwierciedlenie w sposobie zastosowania zasady proporcjonalności¹⁸. A zatem można by zadać pytanie, w jakiej proporcji ochrona środowiska odstaje od zasady wolności gospodarczej, czy też jest to partnerstwo gospodarki i środowiska¹⁹. Odpowiedź można uzależnić od każdorazowego zbadania materialnych przesłanek ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Janina Ciechanowicz-McLean

CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF ECONOMIC FREEDOM AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

The constitutional principle of economic freedom is a fundamental principle of the Polish law including public economic law. It constitutes the foundation of a market economy. Restrictions on the freedom of economic activity may relate to environmental protection and must be imposed in a form of a statute. Entrepreneurs are benefiting from the environment, so they are the addressees of many legal provisions in this field.

¹⁷ M. Friedman, *Wolny wybór*, Sosnowiec 2009, s. 65; P. Ptak, *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Warszawa 2008, s. 31.

¹⁸ Wyrok w sprawie C-283/11 *Sky Österreich GmbH/Osterreichischer Rundfunk* (ORF).

¹⁹ 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*. Wyboru tekstów dokonał i wstępem opatrzył L. Balcerowicz, Warszawa 2012, s. 789–807.

In practice, it is difficult to reconcile these two constitutionally protected values: economic freedom and the protection of the environment. The dispute can be settled by using the criteria of substantial public interest and the principle of proportionality.