

**Jan Chmielewski**

---

## **Prawne aspekty reglamentacji europejskiej swobody przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony środowiska**

### **STRESZCZENIE**

Środowisko naturalne oraz konieczność jego ochrony odgrywają coraz bardziej istotną rolę w porządku prawnym Unii Europejskiej. Przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego zawarte zostały w regulacjach sektorowych oraz horyzontalnych, prawie wtórnym i prawie pierwotnym. Ponadto problematyka ta – z racji obszerności zakresu regulacji – coraz częściej staje się przedmiotem judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ochrona środowiska naturalnego poprzez minimalizację wszelkich działań negatywnie oddziałujących (mogących oddziaływać) na ogół czynników biotycznych i abiotycznych stanowi jedną z przyczyn reglamentacji swobód gospodarczych UE tworzących podstawy jednolitego rynku wewnętrznego. Dotyczy to także swobody przedsiębiorczości pojmowanej jako podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek oraz zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami (spółkami).

Wprawdzie prawo pierwotne nie zalicza ochrony środowiska naturalnego do katalogu wartości usprawiedliwiających ograniczanie swobody przedsiębiorczości, ale jednak dobro to może uzasadniać reglamentację tej swobody jako tzw. wymóg imperatywny interesu publicznego. Wymogi imperatywne interesu publicznego to dobra o charakterze pozaekonomicznym, które wprowadzone zostały przez TSUE w jego orzecznictwie. Umożliwiają one reglamentację swobód gospodarczych UE ze względu na konieczność ochrony interesów, które nie zostały określone w prawie pierwotnym. Niniejsze rozważania ogniskują się wokół środowiska naturalnego i jego ochrony w kontekście prawnych instrumentów reglamentacji swobody przedsiębiorczości.



**Jan Chmielewski**

---

## **Legal Aspects of Regulation of European Freedom of Establishment with Particular Emphasis on the Need of the Protection of the Environment**

### **ABSTRACT**

The necessity of environment protection has been taking an increasingly important role in the legal order of the European Union. Provisions relating to the protection of the environment and its components are included in sectoral and horizontal regulations, secondary law and primary law as well. Moreover, this problem is increasingly becoming the subject of rulings in the Court of Justice of the European Union due to the voluminous range of regulation.

Environmental protection achieved through the reduction of any kind of activities which may have negative impact on all biotic and abiotic factors, is one of the reasons for the regulation of the EU's economic freedoms constituting the basis for the EU single market. This also applies to the freedom of establishment, defined as the right to take up and pursue economic activities such as self-employment as well as establishing and managing undertakings (companies).

Provisions of the primary law do not include the environment and its protection into the catalogue of values which justify the limitations of the freedom of establishment. However matters relating to the environment protection may justify such limitations as the mandatory requirements of the public interest. The mandatory requirements are non-economic values (grounds) which were established by the ECJ in its case law. They allow to prohibit the EU's "four freedoms" due to the need of protection of public interests which were not indicated in the provisions of the primary law. This paper focuses on the environment and the necessity of its protection in the context of the legal instruments which justify the limitations of the freedom of establishment.



# 1

## WPROWADZENIE

Swoboda przedsiębiorczości (zakładania przedsiębiorstw) stanowi jedną z kluczowych – obok swobodnego przepływu towarów, przemieszczania się pracowników, przepływu kapitału oraz płatności, a także swobody świadczenia usług – wolności gospodarczych UE, których fundamentalnym celem jest urzeczywistnienie oraz zapewnienie funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego. Podstawy normatywne oraz zakres wolności gospodarczych UE wyznaczone zostały w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>1</sup>, przy czym nie mają one charakteru bezwzględnie obowiązującego. Zarówno bowiem prawodawca europejski (wyjątki traktatowe), jak i utrwalona praktyka orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>2</sup> (wyjątki orzecznicze) dopuszczają możliwość ich reglamentacji ze względu na konieczność ochrony interesów (wartości, dóbr) o charakterze pozaekonomicznym. Niniejszy artykuł koncentruje się na prawnych aspektach stosowania wyjątków od swobody przedsiębiorczości w celu ochrony tych interesów.

W pierwszej kolejności należy więc określić i zdefiniować swobodę przedsiębiorczości, następnie zaś dokonać analizy środków dopuszczających możliwość jej ograniczania, biorąc pod uwagę unijne akty normatywne oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, ze szczególnym uwzględnieniem – w tym zakresie – problematyki dotyczącej ochrony środowiska naturalnego. To właśnie bowiem dbałość o ogół czynników ożywionych oraz nieożywionych (całego otoczenia, w którym osadzony jest człowiek) staje się niewątpliwie coraz częściej przedmiotem regulacji aktów normatywnych oraz judykatury Trybunału Sprawiedliwości, co bezpośrednio wynika z niekwestionowanej doniosłości tych zagadnień w porządku prawnym UE.

Z jednej strony wzrasta wymiar inwestycji oraz aktywność podmiotów gospodarczych, z drugiej strony natomiast nierzadko dokonuje się to kosztem środowiska naturalnego<sup>3</sup>. Dlatego też działalność gospodarcza ściśle skorelowana jest ze środowiskiem naturalnym, którego ochrona wpływa

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE z 30.03.2010 C 83 s. 47. Dalej jako: TFUE lub Traktat.

<sup>2</sup> Dalej jako: Trybunał Sprawiedliwości lub TSUE.

<sup>3</sup> Szerzej zob.: M. Górski, *Zagadnienia wprowadzające (w:) Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Warszawa 2009, s. 28–30.

na jej prowadzenie<sup>4</sup>. Proces ten uwidacznia się w przypadku ograniczeń swobód gospodarczych UE, w tym swobody przedsiębiorczości. Co więcej, wydaje się, iż reglamentacja<sup>5</sup> tej swobody ze względu na konieczność ochrony środowiska naturalnego będzie się pogłębiała.

## 2

### SWOBODA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI – OKREŚLENIE POJĘCIA

Art. 49 TFUE statuuje ogólny zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Należy podkreślić, iż zgodnie z przywołanym przepisem zakaz ten obejmuje swoim zakresem także ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przedsiębiorstw. Oznacza to, iż na gruncie europejskiego prawa pierwotnego swoboda przedsiębiorczości pojmowana jest w sposób niezwykle szeroki, zaś sam TFUE definiuje ją jako „podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 54 akapit drugi<sup>6</sup> (Traktatu – J.Ch.), na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli” (art. 49 TFUE).

Takie (przedmiotowe) ujęcie analizowanej wolności gospodarczej UE wiąże się z dychotomicznym, zdeterminowanym charakterem prowadzonej działalności podziałem na pierwotną oraz wtórną swobodę przedsiębiorczości. Pierwotna swoboda przedsiębiorczości polega na możliwości samozatrudnienia obywatela UE w jakimkolwiek innym państwie członkowskim, jak również zakładania, prowadzenia i nabywania udziałów w przedsiębiorstwach. Chodzi więc o całkowite przeniesienie względnie rozpoczęcie

<sup>4</sup> Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13–17.

<sup>5</sup> Aspekt ten dotyczy nie tylko systemu zezwoleń, ale także ponoszenia przez przedsiębiorców stosownych opłat za korzystanie ze środowiska czy administracyjnych kar pieniężnych. Tak: J. Ciechanowicz-McLean, *Finansowanie i obciążenia działalności gospodarczej związanej z ochroną środowiska* (w:) Z. Bukowski (red.) *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Toruń 2004, s. 133.

<sup>6</sup> W myśl art. 54 TFUE akapit drugi chodzi o „spółki prawa cywilnego lub handlowego, a także spółdzielnie oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem spółek, których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysków”.

nowej działalności przez podmiot gospodarczy<sup>7</sup>. Natomiast wtórna swoboda przedsiębiorczości opiera się na możliwości „geograficznego rozszerzenia zakresu prowadzonej przez siebie działalności na obszar innych państw członkowskich, niezależnie od kontynuacji działalności podstawowej”<sup>8</sup>. Proces taki dokonuje się poprzez tworzenie wspomnianych w art. 49 TFUE filii, agencji oraz oddziałów przedsiębiorstw, zaś w tym przypadku pierwszoplanową rolę odgrywa kwestia udokumentowania wymogu zachowania ciągłości z działalnością prowadzoną w państwie macierzystym. Trzeba nadto odnotować, iż kluczowym narzędziem realizacji swobody przedsiębiorczości są dyrektywy (art. 50 ust. 1 TFUE), a przepisy dotyczące funkcjonowania tej wolności gospodarczej UE nie znajdują zastosowania „do działalności, która (...) jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej” (art. 51 TFUE).

Swoboda przedsiębiorczości jest silnie sprzężona ze swobodą przepływu pracowników ponieważ wiąże się z migracją osób prowadzących działalność gospodarczą. Podstawowym kryterium różnicującym te wolności gospodarcze jest fakt, iż przedsiębiorczość oznacza prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek, z kolei „istotną cechą stosunku pracy w rozumieniu art. 39 TWE (obecnie art. 45 TFUE dotyczący swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii – J. Ch.) jest okoliczność, że przez określony czas jedna osoba świadczy pracę na rzecz drugiej osoby i pod jej kierownictwem, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie”<sup>9</sup>. Stąd też w przypadku swobody przedsiębiorczości nie mamy do czynienia ze stosunkiem podporządkowania.

Istotnym zagadnieniem – z punktu widzenia określenia swobody przedsiębiorczości – jest także jej relacja względem swobody świadczenia usług. Usługi – w rozumieniu art. 57 TFUE – to „świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. Usługi obejmują zwłaszcza: a) działalność o charakterze przemysłowym; b) działalność o charakterze handlowym; c) działalność rzemieślnicza; d) wykonywanie wolnych zawodów. Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego prawa przedsiębiorczości, świadczący usługę może, w celu spełnienia świadczenia,

<sup>7</sup> A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 202.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 203.

<sup>9</sup> Wyrok ETS z 15.12.2005 w sprawach połączonych: *postępowanie karne przeciwko Claude'owi Nadinowi, Nadin-Lux SA i Jeanowi Pascalowi Durrému*, C-151/04 i C-152/04 (2005) ECR-I, s. 11203, pkt. 31.

wykonywać przejściowo działalność w państwie członkowskim świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli”. Art. 57 TFUE oraz utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości formułują wyczerpujący zbiór cech definicyjnych, które przesądzają o tym, iż określone świadczenie może zostać uznane za usługę w znaczeniu wskazanym przez europejskie prawo pierwotne. Do tych konstytutywnych cech zalicza się: niematerialny charakter świadczenia, transgraniczność działalności, czasowe ograniczenie dostarczania usług oraz odpłatny charakter ich świadczenia<sup>10</sup>. Kluczowym czynnikiem różnicującym swobodę przedsiębiorczości oraz swobodę świadczenia usług jest zatem czynnik czasu – o ile bowiem usługi odznaczają się charakterem przejściowym (czasowe ograniczenie ich dostarczania), o tyle przedsiębiorczość przejawia charakter trwały<sup>11</sup>.

### 3

## REGLAMENTACJA SWOBODY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI ZE WZGLĘDU NA WYJĄTKI TRAKTATOWE

Zarówno swoboda przedsiębiorczości jak i swoboda świadczenia usług podlegają – dotyczy to także pozostałych unijnych wolności gospodarczych – ograniczeniom podyktowanym koniecznością zapewnienia ochrony określonych w prawie traktatowym interesów.

W myśl art. 52 ust. 1 TFUE postanowienia dotyczące swobody przedsiębiorczości „oraz środki podjęte na ich podstawie nie przesądzają o zastosowaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia ludzkiego”. Przywołana regulacja dopuszcza więc możliwość – po spełnieniu dodatkowych przesłanek, o których będzie jeszcze mowa – stosowania środków (administracyjno)prawnych ograniczających swobodę przedsiębiorczości, usprawiedliwionych ochroną enumeratywnie wyliczonych wartości (dóbr). Nawiasem mówiąc, interesy te legitymizują reglamentację

<sup>10</sup> M. Kożuch, *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 25–48.

<sup>11</sup> Wyrok ETS z 30.11.1995 *Gebhard*, C-55/94 (1995) ECR-I, s. 4186, pkt 27.

wszystkich swobód UE z zastrzeżeniem, że możliwość ograniczenia swobody przepływu kapitału i płatności nie obejmuje – zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt b) TFUE – ostatniej z w/w kategorii tj. zdrowia ludzkiego, natomiast w przypadku swobodnego przepływu towarów ich katalog jest znacznie szerszy i uwzględnia dodatkowo: moralność publiczną, ochronę roślin, ochronę życia i zdrowia zwierząt, ochronę narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, jak również ochronę własności przemysłowej czy handlowej (art. 36 TFUE).

W najbardziej generalnym ujęciu bezpieczeństwo publiczne – pierwszy z interesów uzasadniających możliwość ograniczenia swobody przedsiębiorczości, który poddany zostanie analizie – utożsamiane jest z pożądanym stanem zapewniającym nie tylko brak zagrożenia, lecz również (subiektywne) poczucie bezpieczeństwa<sup>12</sup>. W przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego (zalicza się do nich zagrożenia: techniczne, społeczne i/lub naturalne), władza zyskuje legitymację do ingerencji w sprawy obywateli (ich prawa oraz wolności), co „może mieć miejsce tylko wtedy, gdy państwo działa w imieniu wszystkich obywateli, tj. gdy sprawa dotyczy dobra publicznego. Bezpieczeństwo jest dobrem publicznym”<sup>13</sup>. Ponadto dostrzega się wyraźny podział na bezpieczeństwo zewnętrzne (brak rzeczywistego zagrożenia lub odczuwania lęku przez obywateli danego państwa spowodowanych polityką innych państw) oraz bezpieczeństwo wewnętrzne (brak tego typu zagrożenia lub przekonania o jego istnieniu będących rezultatem polityki państwa, której obywatele podlegają)<sup>14</sup>. Taka dualna koncepcja pojmowania bezpieczeństwa publicznego ściśle koresponduje z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, który podkreśla, iż pojęcie bezpieczeństwa publicznego „obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne jak i zewnętrzne państwa członkowskiego”<sup>15</sup>.

Pojęcie bezpieczeństwa z dodanymi do niego różnymi przymiotnikami (wewnętrzne, narodowe, publiczne etc.) występuje w prawie pierwotnym wielokrotnie<sup>16</sup>, jednak Traktaty nie formułują (nawet szcątkowej) definicji tej kategorii prawnej. Pewne jest natomiast, iż – w świetle judykatury

<sup>12</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 11.

<sup>13</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>14</sup> *Encyklopedia Powszechna*, t. 1, Kraków 2001, s. 348.

<sup>15</sup> Wyrok ETS z 04.10.1991, *Postępowanie karne przeciwko Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC*, C-367/89 (1991) ECR-I, s. 04621, pkt 22.

<sup>16</sup> Zob. np.: art. 4 ust. 2 pkt j) TFUE; art. 67 ust. 3 TFUE; art. 68 TFUE; art. 71–73 TFUE; art. 114 ust. 3 TFUE.

Trybunału Sprawiedliwości – w pojęciu bezpieczeństwa publicznego mieści się bezpieczeństwo hydrologiczne (rozumiane jako ochrona ludności i krajobrazu przed powodzią)<sup>17</sup> oraz bezpieczeństwo energetyczne<sup>18</sup>, natomiast poza jego zakresem znaczeniowym znalazło się bezpieczeństwo ruchu drogowego<sup>19</sup>.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości przejawia niekiedy tendencję do równoczesnego stosowania pojęć bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Przykładowo w sprawie *Ahokainen*<sup>20</sup> Trybunał Sprawiedliwości przyznał, iż „spożycie alkoholu, w szczególności wśród młodzieży, stanowi nie tylko główny czynnik zagrożenia dla zdrowia publicznego w Finlandii, lecz jest również przyczyną zakłócania porządku i bezpieczeństwa publicznego, pozostając w ścisłym związku z przestępczością i z powstawaniem wypadków”<sup>21</sup>. Być może tego typu podejście wynika z faktu, iż nie zawsze istnieje możliwość przeprowadzenia kategorycznej delimitacji tych pojęć, na co zwracają uwagę przedstawiciele polskiej doktryny, którzy – przynajmniej w części – wskazują, iż trudno wyraźnie stwierdzić, gdzie kończy się bezpieczeństwo, a zaczyna porządek publiczny<sup>22</sup>. Charakterystyczne jest, że w kontekście swobodnego przepływu towarów do tej pory TSUE zaledwie raz uznał (w orzeczeniu *Thompson*<sup>23</sup>), iż ograniczenia tej wolności gospodarczej UE wprowadzone przez państwo członkowskie uzasadnione były względami porządku publicznego<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> Zob. np. Wyrok ETS z 28.02.1991 *KE przeciwko Niemcom*, C-57/89 (1991) ECR-I, s. 924.

<sup>18</sup> Zob. np. Wyrok ETS z 10.07.1984 *Campus Oil Limited i in. przeciwko ministre pour l'Industrie i l'Energie i in.*, C-72/83 (1984) ECR, s. 02727.

<sup>19</sup> Zob. np.: Wyrok ETS z 05.10.1994 *Postępowanie karne przeciwko Johannes Gerrit Cornelis van Schaik*, C-55/93 (1994) ECR-I, s. 04837; Wyrok ETS z 12.10.2000 *Snellers Auto's BV przeciwko Algemeen Directeur van de Dienst Wegverkeer*, C-314/98 (2000) ECR-I, s. 08633.

<sup>20</sup> Wyrok ETS z 28.09.2006 *Ahokainen i Leppik*, C-434/04 (2006) ECR-I, s. 9185.

<sup>21</sup> Ibidem, pkt 24.

<sup>22</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, s. 20. Por. A. Chajbrowicz, *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone* (w:) A. Chajbrowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2002, s. 45–46. Inaczej: E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1999, s. 120.

<sup>23</sup> Wyrok ETS z 23.11.1978 *Regina przeciwko Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson i Colin Alex Norman Woodiwiss*, C-7/78 (1978) ECR, s. 02247, pkt 34.

<sup>24</sup> P. Dąbrowska, E. Gromnicka, *Zakaz ograniczeń ilościowych i ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych* (w:) P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Ł. Gruszczyński, B. Nowak, A. Pudło, *Swobodny przepływ towarów*, Warszawa 2010, s. 45.

Ostatnim, trzecim przewidzianym w przepisach TFUE interesem (wartością, dobrem) uzasadniającym możliwość reglamentacji swobody przedsiębiorczości jest zdrowie ludzkie, określane przez prawo pierwotne również mianem zdrowia publicznego<sup>25</sup>. Pojęciu temu trudno autorytatywnie przypisać uniwersalną definicję, może ono być bowiem rozumiane różnie w rozmaitych kontekstach, okresach historycznych, dyscyplinach naukowych itp.<sup>26</sup>. Na gruncie swobody przedsiębiorczości zdrowie publiczne usprawiedliwia np. prawny wymóg posiadania odpowiedniej ilości udziałów w spółce przez osoby o określonych kwalifikacjach i wykształceniu. Jak bowiem podniósł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *C-89/09 KE przeciwko Francji*<sup>27</sup>, „państwa członkowskie mogą wymagać, aby analizy biomedyczne były wykonywane przez biologów korzystających z rzeczywistej niezależności zawodowej. (...) W odróżnieniu od biologów osoby nieposiadające kwalifikacji biologa z definicji nie posiadają wykształcenia, doświadczenia i odpowiedzialności równoważnych z tymi, jakie posiadają biolodzy. W takich okolicznościach należy stwierdzić, że nie zapewniają takich samych gwarancji jak te, które zapewniają biolodzy. W związku z tym państwo członkowskie może uznać w ramach zakresu swobodnego uznania (...), że posiadanie ponad 25% udziałów, a tym samym praw głosu, w takiej spółce (spółce z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej w celu wykonywania wolnego zawodu – J.Ch.) przez osoby nieposiadające kwalifikacji biologów może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego (...)”<sup>28</sup>.

J. Barcz wyraża pogląd, zgodnie z którym wyjątki przewidziane w art. 52 TFUE interpretowane są w sposób analogiczny do wyjątków dotyczących swobodnego przepływu pracowników<sup>29</sup>. Stąd też określenie klauzul porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia ludzkiego (publicznego) może być dokonywane w związku z przepisami Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (2004/38/WE)

<sup>25</sup> Zob. np. art. 168 ust. 1 TFUE.

<sup>26</sup> Por. H. Kirschner, *Zdrowie publiczne – ewolucja pojęć i praktyka* (w:) J. Nosko (red.), *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, Łódź 2004, s. 121–131; J. Opolski, *Zdrowie publiczne. Wprowadzenie do zagadnienia* (w:) D. Gianciara (red.), *Zdrowie publiczne. Przegląd problematyki*, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>27</sup> Wyrok TSUE z 16.12.2010 *KE przeciwko Francji*, C-89/09 (2010) ECR-I, s. 12941.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pkt 66–68.

<sup>29</sup> J. Barcz, *Swoboda przedsiębiorczości* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 11–118. Podobnie: M. Szwarc-Kuczer, *Artykuł 46* (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tom I*, red. D. Miąsik, N. Póttorak, Warszawa 2008, s. 907.

w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG<sup>30</sup>. Zasadniczo Dyrektywa 2004/38/WE ustanawia warunki regulujące zakres migracji i korzystania z prawa stałego pobytu obywateli UE oraz ich rodzin, jak również statuuje ograniczenia w w/w prawach ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie ludzkie.

Ochrona bezpieczeństwa publicznego i/lub porządku publicznego może przesądzać o konieczności stosowania środków administracyjnoprawnych (aktów administracyjnych) polegających na wydaleniu jednostek lub członków ich rodzin z terytorium państwa przyjmującego. Zgodnie z art. 28 ust. 3 Dyrektywy 2004/38/WE „decyzja o wydaleniu nie może zostać podjęta wobec obywateli Unii, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez Państwa Członkowskie, jeżeli: a) zamieszkiwali oni w przyjmującym Państwie Członkowskim przez poprzednie dziesięć lat; lub b) są nieletni, z wyjątkiem przypadków, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.”. Trybunał Sprawiedliwości podkreśla w swojej praktyce orzeczniczej, iż pojęcie nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego „zakłada nie tylko istnienie zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, ale ponadto to, że charakter tego zagrożenia jest szczególnie wysoki, co jest odzwierciedlone przez zastosowanie wyrażenia »nadrzędne względy«”<sup>31</sup>. W zakresie znaczeniowym tej kategorii mieści się zwalczanie przestępczości związanej z obrotem środkami odurzającymi w zorganizowanej grupie przestępczej<sup>32</sup> czy też zapobieganie terroryzmowi oraz innym poważnym przestępstwom i zwalczanie ich<sup>33</sup>.

Z kolei ochrona zdrowia publicznego w ramach wyjątków wprowadzanych od swobody przedsiębiorczości może polegać na stosowaniu środków, których celem jest przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się określonych

<sup>30</sup> Dz. Urz. UE 2005 L 197/34. Dalej jako: Dyrektywa 2004/38/WE.

<sup>31</sup> Wyrok TSUE z 23.11.2010 *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, C-145/09 (2010) ECR-I, s. 11979, pkt 41.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pkt 56.

<sup>33</sup> Opinia Rzecznika Generalnego P. Légera do spraw połączonych C-317/04 i C-318/04 (2005) ECR I-4274, pkt 2.

chorób zakaźnych oraz ochrona przed nimi obywateli danego państwa członkowskiego. W myśl art. 29 Dyrektywy 2004/38/WE chorobami, które uzasadniają wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się (a więc i swobodę przedsiębiorczości), są potencjalne choroby epidemiczne określone przez odpowiednie instrumenty WHO oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeśli są przedmiotem przepisów ochronnych mających zastosowanie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego. Jak podnosi A. Gawrysiak-Zabłocka, oznacza to, iż „teoretycznie zagrożenia zdrowia publicznego można upatrywać z jednej strony w pojawieniu się na terytorium państwa członkowskiego osób chorych, chcących prowadzić jakąkolwiek działalność gospodarczą (np. chory na AIDS sprzedający kwiaty), z drugiej zaś – w prowadzeniu działalności związanej ze zdrowiem publicznym przez pewne kategorie osób (już nie chorych, a np. niemających odpowiednich uprawnień czy niespełniających wymogów ustanowionych przez państwo”<sup>34</sup>. Ponadto, jak wynika z treści samej Dyrektywy 2004/38/WE, środki podjęte w celu ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia ludzkiego nie mogą być sprzeczne z zasadą proporcjonalności, jak również musi istnieć wyraźne i oczywiste zagrożenie określonego interesu publicznego (art. 27 ust. 2 Dyrektywy 2004/38/WE). W ocenie Trybunału Sprawiedliwości, mimo iż „prawo wspólnotowe nie nakłada na państwa członkowskie jednolitej skali wartości odnoszącej się do zachowania (postępowania), które może zostać uznane za sprzeczne z polityką państwa, to trzeba podkreślić, iż postępowanie takie nie może zostać uznane za usprawiedliwiające ograniczenie wjazdu lub osiedlenia się na terytorium państwa członkowskiego obywatela innego państwa członkowskiego wówczas, gdy pierwsze z nich nie przyjmuje w stosunku do takiego samego postępowania ze strony swoich obywateli represyjnych środków lub innych rzeczywistych i skutecznych środków mających na celu przeciwdziałanie tego rodzaju zachowaniu”<sup>35</sup>. W praktyce oznacza to wymóg analogicznego reagowania przez właściwe organy państwa członkowskiego na zachowanie swoich obywateli i obywateli innych krajów UE.

Przewidziane w art. 52 wartości (dobra) uzasadniające reglamentację swobody przedsiębiorczości to pojęcia prawa europejskiego. Dlatego też

<sup>34</sup> A. Gawrysiak-Zabłocka, *Prawo przedsiębiorczości i prawo spółek*, Warszawa 2010, s. 86.

<sup>35</sup> Wyrok ETS z 18.05.1982 *Rezguia Adoui przeciwko Belgii i ville de Liège i Dominique Cornuaille przeciwko Belgii*, C-115/81 i C-116/81 (1982) ECR, s. 01665, pkt 8.

ostateczna interpretacja bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego oraz zdrowia ludzkiego należy do Trybunału Sprawiedliwości, natomiast ich zakresy znaczeniowe muszą być określone przez krajowe organy administracji publicznej oraz sądy niejako w oderwaniu od wykładni zdeterminowanej poszczególnymi normami oraz regulacjami systemów prawnych państw członkowskich<sup>36</sup>. Dodatkowo, ilekroć ustalany jest zakres określonego przepisu prawa UE, należy mieć na uwadze jednocześnie jego treść, kontekst oraz cele<sup>37</sup>.

## 4

### REGLAMENTACJA SWOBODY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI ZE WZGLĘDU NA WYJĄTKI ORZECZNICZE

Analizowane dotychczas wyjątki traktatowe umożliwiające wprowadzanie ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości nie stanowią wyłącznych instrumentów reglamentacji tej unijnej wolności gospodarczej. Poza bowiem tak określonymi odstępstwami od generalnej normy nieskrępowanego zakładania przedsiębiorstw przez obywateli UE, istnieje nadto utrwalona praktyka orzecznicza Trybunału Sprawiedliwości usprawiedliwiająca wprowadzanie przepisów ustawowych, podustawowych (wykonawczych) lub aktów administracyjnych ograniczających wolności gospodarcze UE (w tym swobodę przedsiębiorczości) w celu zapewnienia ochrony interesów pozaekonomicznych rozpoznanych i wyodrębnionych właśnie w judykaturze TSUE.

Koncepcja tych wyjątków orzeczniczych określana jest mianem (doktryny) wymogów imperatywnych interesu publicznego<sup>38</sup> i nie odznacza się ona charakterem statycznym. Przeciwnie, należy raczej mówić o niezwykłej wręcz jej dynamice, albowiem wyliczone w dorobku orzeczniczym Trybunału Sprawiedliwości wymogi imperatywne nieustannie ewoluują,

<sup>36</sup> Wyrok ETS z 16.01.2003 *Maierhofer*, C-315/00 (2003) ECR-I, s. 563, pkt 27.

<sup>37</sup> Wyrok ETS z 15.10.1992 *Tenuta il Bosco*, C-162/91 (1992) ECR-I, s. 5279, pkt 11; Wyrok ETS z 15.07.2004 *Harbs*, C-321/02 (2004), ECR-I, s. 7101, pkt 28.

<sup>38</sup> Koncepcja ta funkcjonuje także pod nazwą m.in. wymogów nadrzędnych lub wymogów koniecznych (*mandatory requirements, mandatory requirements of public interest, imperative requirements in the general interest*).

nie tworząc tym samym katalogu zamkniętego. Trzeba także zauważyć, iż w szerszej perspektywie „pojęcie wymogów imperatywnych umożliwiło wypracowanie kompromisu godzącego różnorodność specyficznych warunków krajowych z koniecznością zachowania jedności gospodarczej Wspólnoty, a także zasady rynkowe z wartościami społecznymi, kulturowymi i moralno-etycznymi, których ochrona przewidziana jest w przepisach krajowych”<sup>39</sup>.

Geneza wymogów imperatywnych interesu publicznego związana jest z kontrolą wyjątków od generalnego zakazu ograniczeń importu w ramach swobodnego przepływu towarów. Art. 34 TFUE wprowadza zakaz stosowania ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym w imporcie towarów, podczas gdy art. 35 TFUE obejmuje swoim zakresem zakaz stosowania takich ograniczeń i środków w eksporcie. Od tak przyjętego modelu swobodnego przepływu towarów regulacje prawa pierwotnego dopuszczają jednak wyjątki. Zgodnie z art. 36 TFUE „postanowienia art. 34 i 35 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środków arbitralnej dyskryminacji, ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi”. Do tego stosunkowo rozbudowanego katalogu interesów Trybunał Sprawiedliwości sukcesywnie dodawał – poprzez swoją praktykę orzeczniczą – kolejne wartości usprawiedliwiające wprowadzanie przez organy państw członkowskich utrudnień i barier prawnych w przywozie oraz wywozie towarów ze względu na konieczność ochrony interesów, które nie zostały wymienione w art. 36 TFUE.

Wyrażną cezurę początkową tego procesu stanowi orzeczenie *Cassis de Dijon*<sup>40</sup>, w którym TSUE wypracował – poza zasadą wzajemnego uznania standardów – koncepcję wymogów imperatywnych. Jak bowiem podkreślili sędziowie Trybunału w uzasadnieniu tego wyroku, „w przypadku braku wspólnych uregulowań dotyczących produkcji i sprzedaży alkoholu (...),

<sup>39</sup> A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005, s. 244.

<sup>40</sup> Wyrok ETS z 20.02.1978 *Rewe-Zentral A.G. przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, C-120/78 (1979) ECR, s. 00649. Dalej jako: *Cassis de Dijon*.

to do kompetencji państw członkowskich należy regulowanie wszelkich zagadnień związanych z produkcją i sprzedażą alkoholu i napojów alkoholowych. Przeszkody w wewnątrzspółnotowym obrocie handlowym, będące wynikiem rozbieżności różnych standardów w krajowych przepisach regulujących wprowadzanie do obrotu określonych produktów, muszą być zaakceptowane w takim stopniu, w jakim przepisy te mogą być uznane za niezbędne dla spełnienia wymogów imperatywnych dotyczących w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności obrotu handlowego oraz ochrony konsumentów”. Zarówno skuteczność kontroli podatkowej, rzetelność obrotu handlowego, jak i ochrona konsumentów nie znajdują poparcia w brzmieniu art. 36 TFUE, jednakże Trybunał Sprawiedliwości dopuścił możliwość reglamentacji swobody przepływu towarów ze względu na wykazanie konieczności ochrony tych wartości – wymogów imperatywnych interesu publicznego.

Koncepcja wymogów imperatywnych recypowana była następnie na grunt pozostałych swobód gospodarczych. Jednoznaczne potwierdzenie możliwości ograniczenia swobody przedsiębiorczości ze względu na konieczność ochrony rozpoznanych wymogów imperatywnych interesu publicznego stwierdzone zostało przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu *Kraus*<sup>41</sup>, w którym sędziowie rozpatrywali pytanie prejudycjalne w zakresie niemieckich regulacji prawnych ograniczających możliwość używania tytułów akademickich (*postgraduate academic title*) uzyskanych w innych państwach członkowskich bez wcześniejszej ich autoryzacji (uznania). W tym przypadku TSUE orzekł, iż „art. 48<sup>42</sup> i art. 52<sup>43</sup> (Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą – J.Ch.) zakazują stosowania krajowych przepisów, zgodnie z którymi używanie tytułów akademickich, nawet wówczas, gdy regulacje te stosowane są w sposób niedyskryminacyjny ze względu na obywatelstwo, mogą stanowić przeszkodę lub czynić mniej atrakcyjnym wykonywanie przez obywateli państw członkowskich jak również obywateli państwa, które przyjęło dane regulacje, fundamentalnych swobód zagwarantowanych w Traktacie. Tego typu sytuacja byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdy określony środek służyłby osiągnięciu

---

<sup>41</sup> Wyrok ETS z 31.03.1993 *Dieter Kraus*, C-19/92 (1993) ECR I, s. 1689.

<sup>42</sup> Obecnie art. 45 TFUE.

<sup>43</sup> Obecnie art. 49 TFUE.

celów zbieżnych z Traktatem i byłby usprawiedliwiony na podstawie wymogów imperatywnych interesu publicznego”<sup>44</sup>.

W wydanym dwa lata później (przywołanym już) orzeczeniu *Gebhard*, którego przedmiotem była problematyka zgodności z prawem pierwotnym włoskich przepisów zakazujących wykonywania zawodu adwokata przez obywatela innego państwa członkowskiego, który uzyskał uprawnienia do wykonywania tego zawodu w macierzystym kraju, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do konieczności stosowania zasad prawa (wówczas jeszcze) wspólnotowego przy reglamentacji swobody przedsiębiorczości ze względu na wymogi imperatywne interesu publicznego. W wyroku podniesiono, iż protekcyjnistyczne przepisy utrudniające lub uniemożliwiające pełną realizację europejskich wolności gospodarczych winny spełniać cztery warunki, a mianowicie muszą być: stosowane bez dyskryminacji, uzasadnione wymogami imperatywnymi interesu publicznego, właściwe do osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykroczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia<sup>45</sup>. Ponadto w orzeczeniu tym, Trybunał Sprawiedliwości sformułował listę wymogów imperatywnych w kontekście swobody przedsiębiorczości (oczywiście o charakterze otwartym), zaliczając do nich przepisy oraz akty administracyjne odnoszące się do organizacji, kwalifikacji, etyki zawodowej, nadzoru oraz odpowiedzialności zawodowej<sup>46</sup>, które – jak sam podkreślił – rozpoznane zostały uprzednio już w sprawie *Thieffry*<sup>47</sup>.

Wraz z ewolucją koncepcji wymogów imperatywnych interesu publicznego rozwijanej poprzez judykaturę Trybunału Sprawiedliwości do powyższej listy dopisano kolejne wyjątki orzecznicze od swobodnego zakładania przedsiębiorstw, takie jak: ochrona przed pomyłką, ochrona własności przemysłowej, skuteczność kontroli podatkowej, ochrona interesów wierzycieli, ochrona uczciwości w działalności gospodarczej i wydajności inspekcji podatkowych, ochrona wspólników mniejszościowych, ochrona pracowników, zapewnienie możliwości porozumiewania się lekarza z pacjentem,

<sup>44</sup> Wyrok ETS z 31.03.1993 *Dieter Kraus*, C-19/92 (1993) ECR I, s. 1689, pkt 32.

<sup>45</sup> Wyrok ETS z 30.11.1995 *Gebhard*, C-55/94 (1995) ECR-I, s. 4186, pkt 37.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pkt 35.

<sup>47</sup> Wyrok ETS z 28.04.1977 *Jean Thieffry przeciwko Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris*, C-71/76 (1977), ECR 00765, pkt 12.

władzami administracyjnymi i samorządem zawodowym, ochrona wspólników mniejszościowych<sup>48</sup>.

## 5

### OCHRONA ŚRODOWISKA JAKO WYJĄTEK ORZECZNICZY UZASADNIAJĄCY OGRANICZANIE SWOBODY PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Ponadto wymogiem imperatywnym interesu publicznego (wyjątkiem orzeczniczym) mogą być względy dotyczące ochrony środowiska naturalnego, chociaż w tym przypadku należy raczej mówić o incydentalnym uznawaniu przez Trybunał Sprawiedliwości konieczności ochrony środowiska jako interesu uzasadniającego reglamentację wolności gospodarczych UE, w tym właśnie swobody przedsiębiorczości.

Jest to o tyle interesujące, że środowisko naturalne oraz jego ochrona pełnią niepoślednią rolę w porządku prawnym i aksjologicznym UE, mimo iż pierwotnie prawo traktatowe w swoich regulacjach w ogóle nie uwzględniało tych zagadnień<sup>49</sup>. Obecnie jednak ochrona czynników ożywionych i nieożywionych, jak również zapewnienie funkcjonowania bioróżnorodności we właściwym stanie ochrony jest niekwestionowaną powinnością i stanowi immanentny element zarówno Traktatu o Unii Europejskiej<sup>50</sup> jak i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Pomimo faktu, iż do środowiska naturalnego odwołuje się już preambuła TUE, co podkreśla jego doniosłość w założeniach ustrojowych UE, to jednak bardziej szczegółowe regulacje poświęcone tej problematyce znajdują się w przepisach horyzontalnych i przepisach obejmujących obszary działania Unii. Zgodnie bowiem z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej środowisko naturalne jest dziedziną, w której UE dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 pkt e)

<sup>48</sup> A. Gawrysiak-Zabłocka, *Prawo przedsiębiorczości...*, s. 39–40. Zob. np. Wyrok ETS z 13.12.2005 *SEVIC Systems AG*, C-411/03 (2005) ECR-I, s. 10805; Wyrok ETS z 24.7.2003 *Überseering BV przeciwko Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, C-208/00 (2002) ECR-I, s. 09919.

<sup>49</sup> Szerzej: B. Janusz-Pawletta, *Środowisko (w:) Polityki Unii Europejskiej: polityki społeczna. Aspekty prawne*, J. Barcz (red.), Warszawa 2010, s. 210.

<sup>50</sup> Dz. Urz. WE 1992 C 191, s. 1. Dalej jako: TUE.

TFUE), zaś w świetle art. 11 Traktatu wymogi ochrony środowiska naturalnego determinują nie tylko ustalenie, lecz również realizację polityk i działań Unii. Art. 114 ust. 3 TFUE zawiera dyrektywę postępowania, zgodnie z którą wnioski Komisji Europejskiej w zakresie (zbliżania) prawodawstwa winny przyjąć jako podstawę wysoki poziom ochrony środowiska, uwzględniając wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Jeżeli natomiast chodzi o politykę UE w zakresie środowiska naturalnego, to ma ona przyczyniać się „do osiągnięcia następujących celów: zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych, promowania (...) środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego w skali globalnej, głównie zwalczania zmian klimatu” (art. 191 ust. 1 TFUE).

Istotne jest zastrzeżenie, że środowisko naturalne oraz jego ochrona nie zostały wymienione w prawie pierwotnym jako interesy uzasadniające ograniczanie wolności gospodarczych UE (wyjątki Traktatowe), choć należy wspomnieć, iż art. 36 TFUE dopuszcza możliwość reglamentacji swobodnego przepływu towarów ze względu na „ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin”. Przyjęcie takiego brzmienia regulacji derogacyjnej (miało to miejsce w 1957 r.) wynikało z założeń i koncepcji samej integracji – chodziło wówczas raczej o osiągnięcie określonego rozwoju przemysłu i tempa wzrostu gospodarczego (traktowano te aspekty jako priorytetowe), co skutkowało zepchnięciem środowiska naturalnego na dalsze pozycje<sup>51</sup>.

Nie oznacza to jednak – o czym była już mowa wyżej – iż konieczność ochrony środowiska naturalnego nie może usprawiedliwiać ograniczania wolności gospodarczych UE. Dokonuje się to poprzez stosowanie (koncepcji) wymogów imperatywnych interesu publicznego. Praktyka ta jest wyraźnie widoczna od wyroku w sprawie *C-302/86 KE przeciwko Danii*<sup>52</sup>, w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż przepisy zobowiązujące do wprowadzania na rynek państwa członkowskiego piwa i napojów gazowanych w butelkach zwrotnych w określonych ilościach oraz po zatwierdzeniu każdorazowo nowego rodzaju butelek przez właściwą do tego agencję, mogą ograniczać swobodny przepływ towarów ze względu na ochronę wymogu imperatywnego interesu publicznego jakim jest ochrona środowiska

<sup>51</sup> A. Zawadzka, *Rynek wewnętrzny...*, s. 102.

<sup>52</sup> Wyrok ETS z 20.09.1988 *KE przeciwko Danii*, C-302/86 (1988) ECR, s. 04607.

(w tym przypadku porzucone butelki miały degradować środowisko naturalne Danii). Konieczność ochrony środowiska naturalnego może także usprawiedliwiać wprowadzanie i utrzymywanie przepisów: zakazujących nagromadzenia i składowania w jednym regionie odpadów pochodzących z innych regionów<sup>53</sup>, ograniczających użytkowanie skuterów wodnych do wyznaczonych akwenów<sup>54</sup> czy też zobowiązujących dostawców energii elektrycznej do skupowania energii elektrycznej wytwarzanej w całości ze źródeł odnawialnych z ograniczonego obszaru dostaw<sup>55</sup>.

Szczególną rolę, z punktu widzenia niniejszych rozważań, pełni orzeczenie *Yellow Cab*<sup>56</sup> dotyczące swobody przedsiębiorczości. Kluczowe znaczenie miało tutaj zagadnienie prawne dotyczące wykładni austriackich przepisów w kontekście zgodności z prawem UE. Przepisy te (między innymi) przewidywały obligatoryjną odmowę wydania pozwolenia na obsługę transportu pojazdami mechanicznymi przez podmiot zagraniczny, a więc zorganizowanie publicznego transportu zbiorowego, odbywającego się regularnie zgodnie z rozkładem jazdy, na trasie pomiędzy ustalonymi przystankami wówczas, gdy wpłynie to na zmniejszenie rentowności konkurencyjnego przedsiębiorstwa, któremu przysługuje zezwolenie na prowadzenie linii, będącej w całości lub w części tożsamą z linią objętą wnioskiem, i to wyłącznie na podstawie twierdzeń owego konkurencyjnego przedsiębiorstwa. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż „prowadzenie linii autobusowych takich jak w stanie faktycznym (tj. miejskiej linii transportu publicznego autobusem, który regularnie obsługuje dane przystanki według wcześniej ustalonego rozkładu jazdy – J.Ch.), przed sądem krajowym może odpowiadać celowi w interesie publicznym, takim jak promocja turystyki, bezpieczeństwo w ruchu drogowym poprzez koncentrację ruchu turystycznego na określonych drogach lub też ochronę środowiska poprzez oferowanie środków przewozu zbiorowego jako alternatywnego względem środków przewozu indywidualnego”<sup>57</sup>. Jednakże – jak wyraźnie zastrzeżono w uza-

<sup>53</sup> Wyrok ETS z 09.07.1992 *KE przeciwko Belgii*, C-2/90 (1992) ECR-I, s. 4431.

<sup>54</sup> Wyrok ETS z 06.04.2009 *Åklagaren przeciwko Percy Mickelsson i Joakim Roos*, C-142/05 (2009) ECR-I, s. 04273.

<sup>55</sup> Wyrok ETS z 13.03.2001 *PreussenElektra AG przeciwko Schleswig AG, przy udziale Windpark Reußenköge III GmbH i Land Schleswig-Holstein*, C-379/98 (2001) ECR-I, s. 02099.

<sup>56</sup> Wyrok TSUE z 22.12.2012 *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH przeciwko Landeshauptmann von Wien*, C-338/09, ECR-I, s. 13927.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pkt 50.

sadnieniu wyroku – u podstaw wprowadzania ograniczeń swobód gwarantowanych prawem pierwotnym nie mogą leżeć pobudki o charakterze czysto gospodarczym (ekonomicznym)<sup>58</sup>. Bez wątplenia Trybunał dopuścił więc możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym regulacji preferencyjnych dla przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie publicznego (zbiorowego) transportu kabotażowego, które wprawdzie naruszają swobodę przedsiębiorczości, lecz jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska naturalnego. Równocześnie przepisy lub takie rozstrzygnięcia nie mogą stanowić ukrytej dyskryminacji, musi zostać stwierdzone istnienie interesu publicznego faktycznie wymagającego ochrony i muszą być one konieczne dla osiągnięcia danego celu, nie wykraczając poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Należy podkreślić, iż ta teza orzecznicza TSUE ma doniosłe znaczenie dla rozmaitych podmiotów świadczących usługi transportowe w zbiorowym ruchu pasażerskim.

Z kolei w wyroku do sprawy *C-400/08 KE przeciwko Królestwu Hiszpanii*<sup>59</sup> Trybunał Sprawiedliwości zajmował się zgodnością przepisów z prawem UE (krajowych oraz regionalnych) normujących ograniczenia w tworzeniu centrów handlowych w Katalonii. Przepisy te wprowadzały system wcześniejszego pozwolenia mający zastosowanie do każdego otwarcia dużej placówki handlowej na terytorium Katalonii i: (1) ograniczały obszary lokalizacji dostępne dla nowych placówek oraz wprowadzały ograniczenia powierzchni sprzedaży, na które można zezwolić tym placówkom, (2) przyznawały pozwolenie nowym placówkom tylko w zakresie, w jakim nie miało to wpływu na istniejący już drobny handel, (3) ustanawiały zasady postępowania dotyczące wydawania pozwolenia, które mogły mieć negatywny rzeczywisty wpływ na liczbę wniosków o pozwolenie lub na liczbę wydanych pozwoleń. Stąd też powyższe przepisy utrudniały realizację swobody przedsiębiorczości. Władze hiszpańskie argumentowały, iż tego typu regulacje „są właściwe dla zapewnienia realizacji zamierzonych przez nie celów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. W rzeczywistości bowiem, poprzez ograniczenie otwierania dużych placówek handlowych do miejsc koncentracji populacji, gdzie popyt jest największy, oraz poprzez ograniczenie rozmiarów placówek w obszarach mniej zaludnionych sporne uregulowanie zmierza do unikania zanieczyszczających

<sup>58</sup> Ibidem, pkt 51.

<sup>59</sup> Wyrok TSUE z 24.03.2011 *KE przeciwko Królestwu Hiszpanii*, C-400/08 (2011), ECR-I s. 01915.

podróży samochodowych, zapobiegania niszczeniu miast, ochrony modelu miejskiego szanującego środowisko naturalne i do unikania budowy nowych dróg i zapewnienia dostępu do tych placówek przez transport publiczny”<sup>60</sup>. Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego z przyczyn polegających na nieuwzględnieniu zasady proporcjonalności, podkreślił jednak, iż „ograniczenia dotyczące lokalizacji i rozmiarów dużych placówek handlowych wydają się właściwymi środkami do osiągnięcia powołanych przez Królestwo Hiszpanii celów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska naturalnego”<sup>61</sup>. Wobec tego przepisy ustawowe, wykonawcze lub wydane na ich podstawie akty administracyjne wprowadzające na danych obszarach limity na budowę wielkopowierzchniowych centrów handlowych mogą zostać usprawiedliwione ze względu na ochronę środowiska naturalnego, pod warunkiem jednak, iż reglamentacja swobody przedsiębiorczości nastąpi z uwzględnieniem i poszanowaniem zasad ogólnych prawa europejskiego.

Analiza możliwości ograniczania swobody przedsiębiorczości ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony środowiska jako wyjątku orzeczniczego od tej wolności gospodarczej UE, nie może abstrahować od zakresu negatywnego, tj. wskazania sytuacji, w których środowisko naturalne oraz jego ochrona nie usprawiedliwiają przyjęcia lub petryfikacji przepisów czy też podejmowania władczych form działania administracji publicznej reglamentujących nieskrępowane zakładanie przedsiębiorstw. W tym kontekście interesujące wydaje się być orzeczenie *Attanasio Group*<sup>62</sup>, które wymagało rozstrzygnięcia przez TSUE prejudykatu polegającego na pytaniu, czy włoskie przepisy ustanawiające wymóg zachowania minimalnych odległości pomiędzy przydrożnymi stacjami paliw są zgodne z prawem UE. Trybunał w pierwszej kolejności stwierdził, iż co do zasady budowa stacji paliw mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia przedsiębiorczości w rozumieniu TFUE, jednakże tego typu regulacje krajowe nie mogą zostać uzasadnione ani względami bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ani ochrony zdrowia, ani też ochrony środowiska naturalnego. Wynika to z faktu, iż „wskazane przepisy mają zastosowanie jedynie w odniesieniu

---

<sup>60</sup> Ibidem, pkt 76.

<sup>61</sup> Ibidem, pkt 80.

<sup>62</sup> Wyrok TSUE z 11.03.2010 *Attanasio Group Srl przeciwko Comune di Carbognano*, C 384/08 (2010), ECR-I, s. 02055.

do budowy nowych stacji paliw. Nie mają natomiast zastosowania do istniejących wcześniej stacji”<sup>63</sup>.

## 6

### PODSUMOWANIE

*Acquis* dopuszcza dwa możliwe rodzaje uzasadniania reglamentacji swobody przedsiębiorczości. Pierwsza obejmuje katalog interesów (wartości, dóbr) określonych w art. 52 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Chodzi więc o wyjątki w postaci klauzul porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia ludzkiego, stanowiących pojęcia prawa europejskiego. Drugi rodzaj ograniczeń grupuje wymogi imperatywne interesu publicznego, a więc katalog wyjątków wypracowanych w praktyce orzeczniczej TSUE. Należy jednak podkreślić, iż jest to katalog otwarty i podlega dalszej ewolucji, co stanowi odpowiedź na dynamiczną rzeczywistość<sup>64</sup>.

Jednym z wymogów imperatywnych interesu publicznego jest ochrona środowiska – wyjątek nie mieszczący się w zakresie art. 52 TFUE. Ochrona środowiska to dziedzina, która zyskuje coraz większe znaczenie w porządku prawnym i aksjologicznym Unii Europejskiej. Dlatego też należy się spodziewać wzrostu ilości przypadków, w których konieczność ochrony środowiska uzasadniać będzie stosowanie przez państwa członkowskie środków ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających swobodę przedsiębiorczości, przy czym środki takie nie mogą stanowić arbitralnej dyskryminacji i muszą być proporcjonalne<sup>65</sup>, to znaczy „odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów, których zamierzona realizacja dopuszczalna jest przy pomocy określonej regulacji. Jeśli jednak w danej sprawie istnieje kilka środków odpowiednich, to powinno wybrać się te, które są najmniej uciążliwe, przy czym nałożone obciążenia muszą pozostawać w odpowiednim stosunku do zamierzonych celów”<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Ibidem, pkt 52–53.

<sup>64</sup> A. Gawrysiak-Zabłocka, *Prawo przedsiębiorczości...*, s. 39.

<sup>65</sup> Wyrok ETS z 28.09.2006 *Ahokainen i Leppik*, C-434/04 (2006) ECR-I, s. 9185.

<sup>66</sup> Wyrok ETS z 11.07.1989 *Hermann Schröder*, C-265/87 (1989) ECR-I, s. 02237, pkt 37; Wyrok ETS z 13.11.1990 *Fedesa i in.*, C-331/88 (1990), ECR-I, s. 4023 pkt 14. Zob. A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, *passim*.

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Swoboda przedsiębiorczości* (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.
- Chajbowicz A., *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone* (w:) A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, Wrocław 2002.
- Ciechanowicz-McLean J., *Finansowanie i obciążenia działalności gospodarczej związanej z ochroną środowiska* (w:) Z. Bukowski (red.), *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Toruń 2004.
- Ciechanowicz-McLean J., *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003.
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
- Dąbrowska P., Gromnicka E., *Zakaz ograniczeń ilościowych i ograniczeń o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych* (w:) P. Dąbrowska, E. Gromnicka, Ł. Gruszczyński, B. Nowak, A. Pudło, *Swobodny przepływ towarów*, Warszawa 2010.
- Encyklopedia Powszechna*, t. 1, Kraków 2001.
- Gawrysiak-Zabłocka A., *Prawo przedsiębiorczości i prawo spółek*, Warszawa 2010.
- Górski M., *Zagadnienia wprowadzające* (w:) M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Janusz-Pawletta B., *Środowisko* (w:) J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: polityki społeczna. Aspekty prawne*, Warszawa 2010.
- Kirschner H., *Zdrowie publiczne – ewolucja pojęć i praktyka* (w:) J. Nosko (red.), *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i w Polsce*, Łódź 2004.
- Koźuch M., *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1999.
- Opolski J., *Zdrowie publiczne. Wprowadzenie do zagadnienia* (w:) D. Cianciara (red.), *Zdrowie publiczne. Przegląd problematyki*, Warszawa 2010.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- Szwarc-Kuczer M., *Artykuł 46* (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tom I*, red. D. Miąsik, N. Póltorak, Warszawa 2008.
- Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
- Zawidzka A., *Rynek wewnętrzny Wspólnoty Europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005.