

Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej²

1. Wprowadzenie

Swoboda działalności gospodarczej, jako jedna z zasad ustrojowych, nie jest nieograniczona i nie oznacza dowolności w jej prowadzeniu. Podstawowy przepis dopuszczający jej ograniczenie, mianowicie art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, przewiduje, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy, i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Co więcej, przewiduje on również w art. 31 ust. 3, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Z kolei w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej⁴ w art. 17 stwierdzono, że przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów. Ponadto warto w tym kontekście zwrócić uwagę na art. 18 tejże ustawy, który sta-

¹ Autorka jest adiunktem w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, WPiA UMK w Toruniu.

² Niniejsza publikacja powstała w ramach badań prowadzonych oraz w ramach grantu NCN Sonata 2 nr 2011/03/D/HS5/03629 pt. „Rola państwa w procesach podnoszenia konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw – diagnoza istniejących uwarunkowań i barier prawnych, perspektywy rozwoju”. Publikacja została sfinansowana z ww. środków.

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

⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.), dalej jako usdg.

nowi, że przedsiębiorca jest obowiązany spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska.

Pojęcie ograniczenia działalności gospodarczej nie zostało zdefiniowane. Powołany wcześniej art. 22 Konstytucji ustanawia dwie przesłanki ograniczenia: pozostająca poza zakresem zainteresowania niniejszego artykułu przesłanka ograniczenia tylko w drodze ustawy, i druga – dopuszczająca ograniczenie ze względu na ważny interes publiczny.

Celem tego opracowania jest identyfikacja wartości wysoko cenionych uzasadniających ograniczenie swobody działalności gospodarczej ze względu na konieczność ich ochrony, oraz określenie wpływu relacji między tymi wartościami na konkurencyjność i innowacyjność przedsiębiorców.

2. Identyfikacja wartości wysoko cenionych – kwestia ważnego interesu publicznego

Powołane we wstępie przepisy Konstytucji i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustanawiają możliwość ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej ze względu na ochronę wartości wysoko cenionych. Stwierdzają one bowiem, że istnieją inne – niż swoboda działalności gospodarczej – wartości, które muszą być chronione. W tym kontekście wartości te przeważają nad swobodą działalności gospodarczej, uzasadniając tym samym jej ograniczenie.

Poszukując wartości chronionych, należy w pierwszej kolejności odwołać się do art. 22 Konstytucji, który dopuszcza ograniczenie swobody działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny. Tym samym ważny interes publiczny jest pierwszą i najważniejszą z wartości wysoko cenionych, w pewnym sensie „konsumującą” pozostałe wartości. Co więcej, należałoby sformułować wniosek, że każda z wartości już prawnie chronionych jest podyktowana ważnym interesem publicznym, a inne wartości, które nie wy-

pełniają przesłanki ważnego interesu publicznego, mogą zasługiwać na ochronę, ale nie mogą stanowić przesłanki ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Wprowadzając nowe ograniczenia działalności gospodarczej z kolei, państwo musi kierować się przesłanką ważnego interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla znaczenie tego przepisu, stwierdzając, że „w przypadku konstytucyjnej ochrony zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej występuje szeroki katalog konstytucyjnych przesłanek pozwalających ustawodawcy na ingerencję, tzn. na ograniczenia powyższej zasady. Z art. 22 Konstytucji wynika zakaz ograniczania wolności działalności gospodarczej w sposób z nim sprzeczny lub niezgodny z wymienionymi w nim warunkami. W (dotychczasowym – przyp. aut.) orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się poszerzenie głębokości ingerencji w konstytucyjną wolność prowadzenia działalności gospodarczej w związku z relacją art. 22 Konstytucji do art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera generalny i rozwinięty katalog przesłanek uzasadniających ingerencję we wszelkie konstytucyjne prawa i wolności”⁵.

Pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest klauzulą generalną, pojęciem niedookreślonym, a należy zwrócić uwagę na fakt, że już samo pojęcie „interesu publicznego” było wielokrotnie analizowane zarówno w literaturze⁶, jak i orzecznictwie, z Trybunałem

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dalej jako TK, z dnia 5 kwietnia 2011 r. P 26/09, OTK-A 2011/3/18 (Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 449).

⁶ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932; M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 701-702; M. Szaraniec, *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej* [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze. Wybrane zagadnienia prawne*, (red.) B. Gnela, Warszawa 2011, s. 247; Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98; A. Żurawik, *Klauzula interesu publicznego w prawie gospodarczym krajowym i unijnym*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 12, s. 25; A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, *Próba dookreślenia pojęć*, RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLO-

Konstytucyjnym włącznie⁷. Niekiedy ustawodawca definiuje ten interes, jak np. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸, jednak w większości przypadków posługuje się tym pojęciem bez jego definiowania (np. w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów⁹), pozostawiając wypełnienie treści i zakresu tego pojęcia orzecznictwu sądowemu. W związku z tym pojawia się pytanie, czy „ważny interes publiczny” i „interes publiczny” są pojęciami tożsamymi. Można stwierdzić, że skoro ustawodawca rozróżnia te dwa pojęcia, bowiem do pojęcia „interesu publicznego” dodaje przymiotnik „ważny”, obydwa pojęcia nie będą miały tożsamego znaczenia. W związku z tym natychmiast można postawić kolejne pytanie: co przesądza o tym, że interes publiczny zyskuje dodatkowy przymiot „ważności”, co sugerowałoby, że jest to pojęcie kwalifikowane względem „zwykłego” interesu publicznego. Analiza powołanych na wstępie postanowień Konstytucji wskazuje, że o ważnym interesie publicznym można z całą pewnością mówić wtedy, gdy dotyczy on: bezpieczeństwa prawnego, porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego, ochrony moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Takie stanowisko przyjmuje w jednym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „art. 22 Konstytucji reguluje w sposób wyczerpujący formalne i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jeżeli więc uznać, że wolność ta jest jednym z konstytucyjnych praw i wolności, to art. 22 Konstytucji stanowiłby *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji, i wyłączałby stosowanie art. 31 ust. 3

GICZNY, Rok LXXV – zeszyt 2 – 2013, s. 57-70; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

⁷ A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 6, s. 50-51.

⁸ Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), dalej jako upzp, ilekroć w ustawie mowa o interesie publicznym, należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

⁹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), dalej jako uokk.

Konstytucji jako wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Wówczas uwzględnieniu podlegałoby orzecznictwo Trybunału, w którym wskazywał on, że odwołanie się do kategorii interesu publicznego w art. 22 Konstytucji nie oznacza pozostawienia ustawodawcy swobody określania rodzaju chronionego interesu. Podczas jego ustalania muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne oraz hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r.¹⁰). Z kolei wykładnia systemowa art. 22 Konstytucji wskazuje na szerszy wymiar wolności działalności gospodarczej niż każde z konstytucyjnych praw i wolności, skoro art. 22 Konstytucji znajduje się w rozdziale I Konstytucji zawierającym zasady ustroju RP. Art. 31 ust. 3 Konstytucji reguluje zasady ogólnego rozdziału II, a więc zasady o innym zakresie zastosowania niż wolności i prawa konstytucyjne. Mogłoby to prowadzić do wniosku, że każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli »ważnego interesu publicznego« określonego w art. 22 Konstytucji¹¹.

W związku z powyższym należałoby postawić pytanie, czy dane dobro mieści się w ramach »ważnego interesu publicznego«, jeżeli jest dobrem niewymienionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Szczegółowe rozważania na ten temat prowadził Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że »każdy wypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli »ważnego interesu publicznego« w rozumieniu art. 22 Konstytucji, wskazując jednocześnie, że w zakresie »ważnego interesu publicznego« mieszczą się również wartości niewymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W konsekwencji zakres dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej jest, przynajmniej patrząc pod kątem materialnych podstaw (przesłanek) ograniczeń, szerszy od zakresu do-

¹⁰ Sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103.

¹¹ Wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 r. P 26/09, OTK-A 2011/3/18 (Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 449).

puszczalnych ograniczeń tych wolności i praw, do których odnosi się art. 31 ust. 3 Konstytucji”¹².

Podsumowując powyższe, należy przyjąć pogląd, że fakt, że dane dobro nie zostało ujęte w katalogu art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie to przesądza o tym, że pozostałe dobra chronione niemieszczące się w katalogu przesłanek uzasadniających ograniczenie swobody działalności gospodarczej pozbawione są tym samym przymiotu „ważności”¹³. Przykładem takiego dobra może być bezpieczeństwo energetyczne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 25 lipca 2006 r.¹⁴ wskazał, że „dostęp do zasobów energetycznych ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia istnienia społeczeństwa i poszczególnych jednostek, suwerenności i niepodległości państwa – a zatem zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela. Dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mówi art. 1 Konstytucji. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), ale także bezpieczeństwo obywateli i zasada zrównoważonego rozwoju kraju (art. 5 Konstytucji), oraz zasada ochrony środowiska (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji)”. Pogląd ten podziela również Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując że: „obowiązkiem władz publicznych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, a więc dążenie do zaspokojenia zarówno istniejących, jak i przewidywanych potrzeb energetycznych w warunkach określonych w art. 74 ust. 1 Konstytucji, a więc z uwzględnieniem bezpieczeństwa ekologicznego obecnych i przyszłych pokoleń. Realizacja tego obowiązku uzasadnia poddanie gospodarki energetycznej ograniczeniom wolności działalności gospodarczej charakterystycznym dla rynku regulowanego i znajdującym

¹² Wyroki TK: z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt: SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33; z dnia 19 stycznia 2010 r., sygn. akt: SK 35/08, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 2.

¹³ Tak wyroki TK z: dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 (Dz. U. z 2003 r. Nr 83, poz. 774), oraz z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03 (Dz. U. z 2004 r. Nr 109, poz. 1160).

¹⁴ Sygn. akt P 24/05 (Dz. U. z 2006 r. Nr 141, poz. 1012).

oparcie w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wolność działalności gospodarczej w dziedzinie energetyki może być ograniczona w szczególności ze względu na bezpieczeństwo i ochronę środowiska.”¹⁵.

Ograniczenie działalności gospodarczej w postaci wymagania uzyskania koncesji czy zezwolenia na prowadzenie tej działalności jest uznawane za konstytucyjnie dopuszczalne, jeżeli realizuje ważny interes publiczny¹⁶. Reglamentacja obrotu napojami alkoholowymi w postaci konieczności uzyskania zezwolenia na ten obrót znalazła konstytucyjne uzasadnienie w „powszechnie uznawanych wartościach”¹⁷. Ocena aksjologii ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁸ odwołuje się do powszechnie uznawanych wartości i „nie wymaga szerszego uzasadnienia”¹⁹. Wartości te związane są z ochroną zdrowia, dobrem rodziny, porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli. Uzasadniają one wprowadzenie systemu sprzedaży alkoholu na zasadzie reglamentacji oraz stosowanie instrumentów prawnych służących ograniczaniu nadmiernego jego spożycia. W świetle ustawy celem art. 18 ust. 10 pkt 1 lit. A uwtpa jest ochrona nieletnich. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w świetle Konstytucji zapewnienie prawidłowego rozwoju dzieci i młodzieży oraz ochrona przed demoralizacją wynikającą ze spożywania przez nie alkoholu jest „ważnym interesem publicznym”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Jak wskazuje Trybunał, mimo że pojęcie „ważnego interesu publicznego” jest kategorią ocenną, to nie można nie dostrzec wagi interesu publicznego, który podyktował kwestionowane przez sąd pytający rozwiązanie. Dążenie ustawodaw-

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej jako NSA, z dnia 16 września 2014 r., I OSK 398/14, CBOSA.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103.

¹⁷ Wyroki TK z: dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4; z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56.

¹⁸ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t. jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.), dalej jako uwtpa.

¹⁹ Zob. wyrok TK z dnia 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 115.

cy do tego, by reglamentować sprzedaż alkoholu, a w przypadku nieletnich nie tyle ograniczyć, ile eliminować jego spożywanie, jest uzasadnione. Pełna swoboda działalności gospodarczej w tej dziedzinie mogłaby zagrażać nie tylko bezpieczeństwu państwa i obywateli, ale także porządkowi publicznemu. Na wykładnię art. 22 Konstytucji niewątpliwym wpływ ma brzmienie art. 72 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika obowiązek państwa ochrony dziecka (w ujęciu konstytucyjnym pojęcie dziecko oznacza osobę poniżej 18 lat) i jego praw, nie tylko przed demoralizacją, ale też przed przemocą, okrucieństwem i wyzyskiem wynikającym m.in. z nadużywania alkoholu przez nie samo i przez bliskie mu osoby. Podkreślenie przez art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej stanowi dodatkowe ustrojowe uzasadnienie statuowania ograniczeń wolności działalności gospodarczej²⁰.

3. Nadrzędny interes publiczny

Sprawę interpretacji pojęcia „ważnego interesu publicznego” komplikuje fakt, że w aktach prawnych, w tym w usdg, pojawia się również pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego”. Wynika ono z transpozycji dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym²¹. Przykładem może być tu art. 6 ust. 1 – 3 usdg, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Właściwy organ nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności od przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Właściwy organ, z wyłąc-

²⁰ Wyrok TK z dnia 5 kwietnia 2011 r. P 26/09, OTK-A 2011/3/18 (Dz. U. z 2011 r. Nr 81, poz. 449).

²¹ Dz. Urz. UE z 2006 r. nr L 376, poz. 36.

zeniem sądu powszechnego, nie może żądać ani uzależnić swoich rozstrzygnięć w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany przepisami ustaw szczególnych z uwagi na nadrzędny interes publiczny lub wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanych umów międzynarodowych. Pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego” zostało użyte również w art. 11 ust. 9 usdg, w myśl którego, jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej. Z kolei w art. 75a ust. 1 te same ustawy stwierdzono, że koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Zgodnie z ust. 2 powyższego przepisu wprowadzenie wyjątku od zasady określonej w ust. 1 jest dopuszczalne tylko w przepisach ustaw odrębnych wyłącznie ze względu na nadrzędny interes publiczny.

Definicja tegoż interesu zawarta w przywołanej powyżej ustawie przewiduje, że „nadrzędny interes publiczny” to nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²². Z kolei w myśl tej ostatniej za „nadrzędny interes publiczny” należy uważać wartość podlegającą ochronie, w szczególności porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochrona środowiska naturalnego i miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualna, cele polityki społecznej i kulturalnej oraz ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego.

²² Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t. jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 47, poz. 278 ze zm.).

Ostatni przykład zastosowania omawianego pojęcia w krajowych aktach prawnych pochodzi z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody²³. Przepis ten wskazuje, że jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy organ może zezwolić na realizację planu działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, a w przypadku, gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie może zostać wydane wyłącznie w celu: 1) ochrony zdrowia i życia ludzi; 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego; 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

We wstępie powołanej powyżej dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym odniesiono się na do pojęcia „nadrzędnego interesu publicznego” i podsumowano orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako ETS), przy czym zaznaczono, że samo pojęcie może podlegać dalszemu rozwojowi. Przyjęto, że „nadrzędny interes publiczny” – zgodnie z wykładnią ETS – obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny (obejmuje ochronę przed rzeczywistym lub wystarczająco poważnym zagrożeniem jednego z podstawowych interesów publicznych i może dotyczyć szczególnie kwestii związanych z godnością ludzką, ochroną nieletnich i dorosłych wymagających opieki oraz dobrostanem zwierząt), bezpieczeństwo publiczne (obejmuje kwestie ochrony publicznej), zdrowie publiczne (...), utrzymanie porządku społecznego, cele polityki spo-

²³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 627. ze zm.), szerzej Z. Brodecki (red.), *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010; A. Haładyj, *Nadrzędny interes publiczny jako warunek realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000*, [w:] *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, J. Ciechanowicz-Mc-Lean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), Gdańsk 2009, s. 35-45.

łecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie stanu równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymania zróżnicowania pracy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz politykę weterynaryjną²⁴.

4. Uwagi końcowe

Ze względu na pojawienie się pojęcia „nadrzędnego interesu publicznego” obok funkcjonujących wcześniej pojęć: „interesu publicznego” i „ważnego interesu publicznego” i zauważalnej różnicy w katalogach zasad – najszerszy katalog zidentyfikowanych dóbr występuje w przypadku nadrzędnego interesu publicznego – należałoby postawić pytanie o katalogi wartości mieszczących się w ramach tych różnych interesów publicznych. Najszerzej zdefiniowane jest pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego”. Po pierwsze, wymienia się tu najwięcej wartości, po drugie – używa zwrotu „w szczególności”, co oznacza, że również inne wartości powinny być chronione. Tak jest np. z dobrem dziecka, do którego odwołuje się z kolei Konstytucja, stanowiąc o „prawach i wolnościach innych osób”, a ochro-

²⁴ Pkt. 40 i 41 preambuły dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym; szerzej J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

na tego dobra realizowana jest m.in. przez zakazy reklamy w audycjach dla dzieci.

W związku z tym należy postawić kolejne pytanie: czy w takim razie „ważny interes publiczny” i „nadrzędny interes publiczny” oznaczają to samo? Jeśli tak, to powinno się zadać pytanie o zgodność z zasadami techniki prawodawczej. Należy zauważyć, że zgodnie ze znaczeniem czysto językowym „nadrzędny interes publiczny” jest wyżej w hierarchii interesów niż „ważny interes publiczny”. Należy również zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez M. Waligórskiego, że „nie każdy rodzaj interesu publicznego, a zwłaszcza o charakterze gospodarczym lub społecznym, jest wystarczająco ważny, aby był uważany za interes nadrzędny. Stąd też ustawodawca powinien w miarę możliwości ściśle określić, jakie cele chce realizować w konkretnym przypadku i jakim wartościom chronionym nadać rangę nadrzędną. W szczególności dotyczy to interesu gospodarczego czy społecznego, który może być uznany za interes nadrzędny tylko w sytuacji, gdy jest on ważny dla państwa (kraju).”²⁵

W świetle powyższych rozważań należy ponadto zwrócić uwagę na brak wyczerpującego wyliczenia przynależności poszczególnych dóbr prawnie chronionych do konkretnego katalogu „interesu”. Co stanowi o tym, że mamy do czynienia ze „zwykłym” interesem publicznym, a kiedy jest to „ważny interes publiczny”? Jednoznaczne określenie dóbr, których ochrona stanowi „ważny interes publiczny”, w postaci zamkniętego katalogu, nie jest chyba możliwe. Warto zauważyć jednak, że na tle stopniowania wagi interesów publicznych mogą pojawić się, wymagająceważenia, konflikty zasad i konflikty interesów. Klauzula ważności interesu publicznego może nabierać znaczenia w sytuacjach konfliktu interesu publicznego z prywatnym, bowiem nie przyznano automatycznie pierwszeństwa interesu publicznego nad indywidualnym. Jednak zdaje się, że jeśli ważony będzie interes prywatny i ważny interes publiczny, to, nie przesądzając jednoznacznie wszystkich możliwych sytuacji, prymat

²⁵ M. A. Waligórski, *Interes publiczny w działalności gospodarczej* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, (red.) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 435.

należy przyznać temu ostatniemu. Jeszcze większe znaczenie „ważność” interesu publicznego może nabierać w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z konfliktem różnych interesów publicznych, wtedy wymagać się będzie określenia, który z tych interesów (i dlaczego) jest „ważniejszy”, i któremu interesowi przyznać prymat.

Wpływ decyzji państwa o konieczności ochrony wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej pełni istotną rolę. Akty prawne, które wprowadzają ograniczenie działalności gospodarczej ze względu na tę ochronę, najczęściej ważą dwie wartości, np. swobodę działalności gospodarczej z jednej i ochronę środowiska z drugiej, np. swobodę działalności gospodarczej i ochronę konsumentów. Wynikiem tego ważenia jest w tych przypadkach przyznanie prymatu konkretnej wartości wysoko cenionej nad swobodą działalności gospodarczej. Nie podlega dyskusji, czy wartości te mają podlegać ochronie, jest to bowiem bezsporne, ewentualnie można zastanowić się nad zakresem tej ochrony, tzn. czy dalsze ograniczanie swobody działalności gospodarczej poprzez zwiększenie zakresu ochrony wartości chronionych ustawowo jest czy też nie jest zasadne. Przecho- dząc do relacji między wartościami wysoko cenionymi chronionymi ustawowo w działalności gospodarczej a konkurencyjnością i innowacyjnością przedsiębiorstw, stwierdzić należy, że ich wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw jest ewidentny – poszczególne wartości chronione ustawowo stanowią granice swobody prowadzenia działalności gospodarczej w danym rodzaju działalności, natomiast traktowane łącznie tworzą uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej. Zauważenia wymaga, że niektóre wartości wysoko cenione, np. ochrona środowiska (wprowadzanie np. nowych limitów redukcji emisji CO₂) musi siłą rzeczy prowadzić do poszukiwania bardziej ekologicznych, oszczędnych rozwiązań. Tym samym wartość wysoko ceniona może działać jako stymulant procesów innowacyjnych.