

---

# PREWENCYJNE CECHY INSTRUMENTÓW EKONOMICZNYCH SŁUŻĄCYCH OCHRONIE ŚRODOWISKA

---

Adam Erechemla

---

Instrumenty finansowo-prawne w ochronie środowiska bywają zamiennie określone jako instrumenty ekonomiczne polityki ochrony środowiska lub instrumenty finansowe w systemie przepisów ochrony środowiska. Zakres tych pojęć jest na tyle zbieżny, że do celów tej pracy traktuję je jako tożsame. Instrumenty te zostały ukształtowane w celu realizacji zasady zanieczyszczający płaci. Warto wspomnieć, że od zasady tej, traktowanej niekiedy niemalże jak dogmat, istnieją wyjątki – określone szczególnie w dokumentach międzynarodowych. OECD uważa, że wyjątki takie dotyczą:

- prób nowych technologii walki z zanieczyszczeniami i przygotowaniem nowego wyposażenia do walki z zanieczyszczeniami,
- rozwoju regionalnego (złagodzenia poważnych zachwianń równowagi między regionami),
- przemysłu, stref lub instalacji istniejących, które z braku pomocy spotka-

ły się z poważnymi trudnościami wynikającymi z faktu narzucenia im nowych form ochrony środowiska, lub które podlegają szczególnie surowym warunkom walki z zanieczyszczeniami w ramach realizacji celów ochrony środowiska, które są do osiągnięcia w obligatoryjnym i sprecyzowanym okresie.<sup>1</sup> O ile wyjątków od PPP można przytaczać wiele, to z pewnością należy podkreślić, że najważniejsze jest ograniczenie PPP do takich sytuacji, w których stosuje się tę zasadę, uzyskując wymierne efekty.<sup>2</sup>

Brak jest w doktrynie powszechnie aprobowanej definicji instrumentów finansowo-prawnych stosowanych w ochronie środowiska. Często jednak wskazywane są ich cechy charakterystyczne. W “Raporcie końcowym” dotyczącym pracy nad modyfikacją systemu instrumentów ekonomicznych zostały wyznaczone następujące cechy tych instrumentów:

- oddziaływanie w sposób mniej lub bar-

dziej bezpośredni na poziom realizacji szeroko rozumianej funkcji użyteczności czy też funkcji celu podmiotu gospodarczego (przedsiębiorstwo, gospodarstwo domowe, jednostki samorządu terytorialnego): zysku, kosztów, użyteczności czy dobrobytu konsumenta itd.; w szerszym ujęciu chodzi o wpływ na ekonomiczny sposób zachowania się czy wyboru ekonomiczne podejmowane przez podmioty gospodarcze,

- ich zastosowanie powoduje pozytywne skutki w rozumieniu oddziaływań środowiskowych podmiotu, do którego dany instrument jest dodany.

Powyższe kryteria stosuje się w sposób łączny.<sup>3</sup> Należy przyjąć, że autorzy "Raportu" wymienione kryteria uznają za wyczerpujące, ponieważ zostały one wymienione dosłownie trzy lata później w kolejnej pracy.<sup>4</sup>

M. Górski za kryteria przyjęcia instrumentu finansowego do prawnych środków ochrony środowiska przyjął powiązanie zastosowania tego środka z korzystaniem ze środowiska oraz wyodrębnienie uzyskanych w ten sposób środków finansowych, z prawnym określeniem sposobów ich wykorzystania.<sup>5</sup>

O ile definiowanie instrumentów ma charakter przede wszystkim istotny dla doktryny, to określenie ich funkcji pozwala na ocenę skuteczności i możliwości zastosowań. E. Albińska mówi przede wszystkim o dwóch funkcjach instrumentów ekonomicznych:

- bodźcowej, zachęcającej podmioty gospodarcze nadmiernie obciążające środowisko do zmiany zachowania,
- fiskalnej, dostarczającej dochodów.<sup>6</sup>

Funkcja bodźcowa powoduje zawsze skutek prewencyjny dla środowiska, a fiskalna jedynie w przypadku przeznaczania uzyskanych środków na cele ochrony środowiska, co powinno być regułą.

Podstawy teoretyczne instrumentów ekonomiczno-prawnych służących kreowaniu odpowiedniej polityki ekologicznej wiążą się ściśle z koncepcją tzw. podatku Pigou, która polega na obciążaniu działalności produkcyjnej lub konsumpcyjnej powodującej powstawanie efektów zewnętrznych, czyli skutków wywieranych przez tę działalność na osoby trzecie.

Formą proponowanych obciążeń są funkcjonujące praktycznie na całym świecie różnego rodzaju podatki, opłaty bądź inne podobne instrumenty o charakterze ekologicznym.<sup>7</sup> Efektem stosowania podatku ma być ustalenie poziomu emisji przez jej redukcję, spowodowaną ograniczeniem działalności przedsiębiorstwa ze względów ekonomicznych lub poprzez zastosowanie środków technicznych.

Instrumenty ekonomiczne stanowią pośrednie narzędzie oddziaływania na podmioty gospodarcze, wpływając na ich wyniki finansowe.<sup>8</sup> Dzieje się tak wyłącznie w ustabilizowanej gospodarce rynkowej i to wtedy, gdy poziom obciążeń powodowanych przez te instrumenty jest znaczący. Gospodarkę rynkową cechuje wysoki poziom innowacyjności i można przyjąć, że środki uzyskane dzięki ekonomicznym instrumentom ochrony środowiska są przeznaczane na rozwój techniki o cechach ekologicznych.

Prawo wspólnotowe może właściwie określać tylko cele instrumentów ekonomicznych i wskazywać obszary, w których mogą być stosowane. Ich szczegółowa regulacja, uzależniona od polityki ekologicznej i fiskalnej państwa oraz poziomu rozwoju gospodarczego i stopnia urynkwienia gospodarki, możliwa jest wyłącznie na poziomie krajowym. Warunek stanowi niezakłócanie przez te regulacje wspólnego rynku. Wspólnota popiera rozwój instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska, czemu w ostatnich latach dała wyraz w odnowionej strategii UE

na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>9</sup>, a także w odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>10</sup>.

Debatę na rzecz wzmocnionego wykorzystania instrumentów ekonomicznych w ochronie środowiska otworzyła ogłoszona w marcu 2007 r. Zielona Księga: Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych.<sup>11</sup> Dokument uzasadnia stosowanie instrumentów rynkowych ich zdolnością do korygowania sytuacji, w których zawodzą mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Dzieje się tak, gdy brak takich mechanizmów lub w niewystarczającym stopniu uwzględniają one rzeczywiste społeczne koszty działalności gospodarczej. Warunkiem skuteczności instrumentów rynkowych są jasne ramy regulacyjne. Odpowiednio dobrane, stanowią w perspektywie długoterminowej zachętę dla przedsiębiorstw do wprowadzania innowacji technicznych, w celu ograniczenia niekorzystnego oddziaływania na środowisko. Zielona Księga zadaje szereg pytań związanych z poszerzeniem zakresu stosowania instrumentów rynkowych w ochronie środowiska, na które oczekuje odpowiedzi od instytucji i obywateli. Zielone księgi są dokumentami o charakterze problemowym, ale często proponują też konkretne rozwiązania legislacyjne. Omawiana Zielona Księga jeden z podrozdziałów poświęca ulepszeniu i rozwijaniu dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych.<sup>12</sup> Komisja proponuje wyłączenie wpływu na środowisko uwzględnionego przez wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji (ETS)<sup>13</sup> z zakresu dyrektywy. Rozwiązanie takie pozwoliłoby uniknąć trudności wynikających z odmiennego charakteru ETS (jednolita cena w całej Unii, mogąca ulegać zmianom w czasie) i opodatkowania energii (różne powyżej poziomów minimalnych, niestabilne ceny w państwach członkowskich).

Wyłączenie wpływu na środowisko, uwzględnionego przez wspólnotowy ETS, z zakresu dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych, mogłoby stanowić praktyczne rozwiązanie, pozwalające również uporać się z problemem ewentualnego nakładania się tych dwóch instrumentów, a jednocześnie zapewnić osiągnięcie pozostałych celów opodatkowania energii.

Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności w Sprawozdaniu w sprawie zielonej księgi na temat instrumentów rynkowych<sup>14</sup> wezwała Komisję do wypracowania jasnej strategii wykorzystania instrumentów rynkowych i przygotowania szczegółowego sprawozdania w sprawie skuteczności środowiskowych instrumentów prawnych stosowanych obecnie, w celu ustalenia, w których obszarach należałoby zastąpić istniejące przepisy instrumentami rynkowymi.

Stosowane w ustawodawstwie polskim ekonomiczno-prawne instrumenty ochrony środowiska to opłaty, ekologiczne preferencje fiskalne, administracyjne kary pieniężne, prawa do emisji zanieczyszczeń, systemy depozytowe i fundusze celowe. Określenie "ekologiczne" jest umowne, ponieważ nie jest stosowane w aktach normatywnych. Powszechnie te instrumenty są określane ponadto jako: podatki ekologiczne, podatki środowiskowe, ekopodatki, opłaty ekologiczne, opłaty emisyjne itp.

### **Konstrukcja opłat za korzystanie ze środowiska**

Opłaty środowiskowe regulowane są przede wszystkim w ustawie Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 273 ust.1, opłaty za korzystanie ze środowiska ponoszone są za:

- 1) wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- 2) pobór wód,

## 3) składowanie odpadów.

Z treści przepisu wynika, że jedyną przesłanką ponoszenia wymienionych opłat jest określone korzystanie ze środowiska. Obowiązek ten nie jest uzależniony od posiadania pozwolenia, lecz powszechny, w odniesieniu do podmiotów korzystających w określony sposób ze środowiska. Wyjątkiem jest ponoszenie opłat przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami; ponoszą one opłaty jedynie za korzystanie ze środowiska wymagające pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska oraz pozwolenia na pobór wód. Ust. 3 wymienionego artykułu informuje o odrębnych przepisach dotyczących opłat za korzystanie ze środowiska, zawartych w ustawie o ochronie przyrody, Prawie geologicznym i górnictwym oraz innych ustawach.

Ustawa ustaliła górne stawki opłat i kryteria różnicowania jednostkowych stawek opłat przez Radę Ministrów. Dotyczą one rodzaju opłaty, rodzaju zanieczyszczeń, jakości i rodzaju pobieranej wody oraz jej przeznaczenia, części kraju i sposobu zagospodarowania terenu w przypadku opłat za ścieki wód opadowych i roztopowych. Ponadto rząd wydając rozporządzenie powinien uwzględnić:

- wielkość zasobów wodnych możliwych do wykorzystania w poszczególnych dorzeczach oraz koszt uzyskania wód z tych zasobów, dostępność zasobów środowiska, wymogi ochrony środowiska i stopień degradacji poszczególnych obszarów i zasobów, wynikające z dotychczasowych form korzystania ze środowiska,
- uciążliwość gazów, pyłów, substancji lub energii zawartych w ściekach oraz odpadów dla środowiska,
- potrzebę zapewnienia szczególnej ochrony wód podziemnych i wód jeźior,

- możliwości techniczne lub technologiczne oraz ekologiczną lub ekonomiczną racjonalność odzysku odpadów.

Uwzględnienie wymienionych czynników ma na celu różnicowanie opłat w zależności od wielkości zasobów środowiska, uciążliwości emitowanych substancji, potrzeby szczególnej ochrony wód oraz możliwości odzysku odpadów. Rada Ministrów musi się kierować ponadto zasadą zrównoważonego rozwoju. Tam, gdzie to konieczne i możliwe, opłaty będą więc większe, aby zmniejszyć zużycie lub zanieczyszczenie zasobów środowiska. Większa więc będzie skuteczność prewencyjna takich opłat.

Postulowane niekiedy wprowadzenie podwyższonych stawek opłat za emisję w rejonach, gdzie standardy nie są dotrzymane nie odniosłoby skutku. Możliwe podwyższenie stawek to 10–20%, a jest to *per saldo* zbyt mało, żeby zmusić przedsiębiorcę do poniesienia kosztów przeniesienia produkcji, zmiany technologii lub zainstalowania urządzeń oczyszczających. Większe niż dwudziestoprocentowe podwyższenie stawek spowodowałoby opór i dyskusję o łamaniu zasady równości podmiotów. Występowałyby też z pewnością częste przypadki “ucieczki” przed opłatami. Ponadto, biorąc pod uwagę brak uzgodnionych metod pomiaru emisji i powszechne jej liczenie przy pomocy wskaźników, daje możliwości podawania nierzetelnych, trudnych do sprawdzenia informacji

Specyfika niektórych rodzajów korzystania ze środowiska spowodowała konieczność wprowadzenia do ustawy regulacji określających zasady ponoszenia opłat tylko dla tego korzystania. I tak np. opłatę za wprowadzanie wód chłodniczych ponosi się w zależności od ich temperatury.

Jednostkowe stawki opłat określone są w rozporządzeniu. Aktualnie jest to rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2005

r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska.<sup>15</sup> Stawki opłat obowiązujące od pierwszego stycznia 2008 r. wprowadza rozporządzenie zmieniające.<sup>16</sup> Stawki opłat są co roku podwyższane odpowiednio do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Urealniona w ten sposób ich wysokość pozwala na utrzymanie prewencyjnego oddziaływania tego instrumentu.

Opłatę ponosi podmiot korzystający ze środowiska. Jeśli obowiązek opłatowy związany jest z eksploatacją instalacji, opłaty za wprowadzenie gazów i pyłów do powietrza, odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi i wytwarzanie odpadów ponosi prowadzący instalację, a za pobór wód – użytkownik urządzenia wodnego.

Posiadacz odpadów ponosi opłaty za ich składowanie lub magazynowanie. Ustawa o odpadach definiuje posiadacza jako każdego faktycznie władającego odpadami, z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów. Posiadaczem odpadów można być niezależnie od tytułu prawnego, jak również bez tytułu prawnego.

M. Górski rozróżnił posiadaczy “legalnych”, czyli takich, którzy posiadając odpady działają na podstawie uzyskanej zgody na gospodarowanie odpadami, bądź też wyraźnie z obowiązku tej zgody zostali zwolnienia oraz “nielegalnych”, którzy wymaganej zgody nie mają i nie podlegają też zwolnieniom z obowiązku jej uzyskania.<sup>17</sup> Obie kategorie posiadaczy są obowiązane ponosić opłaty za ich składowanie lub magazynowanie. Jeżeli odpady zostały przekazane podmiotowi nie posiadającemu zezwolenia w zakresie gospodarki odpadami, opłaty ponosi podmiot przekazujący, o ile nie jest nim osoba fizyczna nie prowadząca działalności gospodarczej. W ostatnim przypadku opłaty ponosi podmiot, któremu przekazano odpady.

Ustawa o odpadach wprowadziła domniemanie, że władający powierzchnią zie-

mi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości. Przedstawione regulacje dotyczące ustalania podmiotu zobowiązanego do opłat za składowanie odpadów pozwalają w praktyce określić ten podmiot bez większych problemów, co decyduje o możliwości powszechnego stosowania przepisów o opłatach, a tym samym o powszechności ich oddziaływania prewencyjnego.

W doktrynie istnieje wiele rozważań na temat stanu prawnego związanego z opłatami, szczególnie w kontekście wątpliwości związanych z definiowaniem “posiadacza”. Występowanie takich wątpliwości w praktyce nie jest częste i nie zmniejsza znacząca prewencyjnego skutku opłat.

Ustawa przewidziała też zwolnienia z opłat. Przepisy dotyczące zwolnień stanowią odstępstwa od reguły powszechności opłat. Z opłat zwolniony został pobór wód w siedmiu przypadkach. Dotyczy to poboru, w wyniku którego:

- woda o praktycznie niezmiennym składzie wróci do środowiska, np. w wyniku przerzutów
- woda jest wykorzystywana na potrzeby produkcji energii, w tym odnawialnej,
- woda jest wykorzystywana na potrzeby gospodarcze, do których jest niezbędna: dla chowu i hodowli ryb oraz do produkcji rolnej i leśnej,
- pochodzi z odwodnień gruntów, wykopów i zakładów górniczych.

W wymienionych przypadkach pobór wód jest czynnikiem umożliwiającym prawidłową gospodarkę i nie marnotrawionym. W przypadku zakładów górniczych, woda jest czynnikiem niepożądanym, a jej odprowadzenie zwiększa koszty wydobycia. Przyczyny zwolnień są więc racjonalne, a przesłanką ich zastosowania jest, w większości przypadków, posiadanie pozwolenia. Również racjonalnie uzasadnione jest pięć przypadków zwolnień

z opłat za odprowadzanie ścieków; w przypadku wprowadzania do ziemi ścieków w celu rolniczego wykorzystania, konieczne jest do realizacji zwolnienia posiadanie pozwolenia wodnoprawnego. Zwolnienie z opłat za składowanie odpadów dotyczy jedynie sytuacji, gdy odpady wydobyte ze składowiska lub zwałowiska niespełniającego wymagań ochrony środowiska umieszczane są na innym składowisku, spełniającym te wymagania.

Opłaty muszą być wnoszone do końca miesiąca następującego po upływie każdego półrocza. Miesięczny termin na wyliczenie opłat i przygotowanie informacji oraz danych jest okresem wystarczającym, tym bardziej, że elementem zmienny w procedurze stanowią zazwyczaj tylko coroczne zmiany stawek. Samodzielne naliczanie i wnoszenie opłat, bez potrzeby wydawania decyzji, w oczywisty sposób skutkuje zmniejszeniem kosztów administracyjnych procedury i jest działaniem funkcjonalnym. Ponadto zaletą tego sposobu jest konieczność znajomości odpowiednich przepisów przez przedsiębiorcę lub jego pracowników. Wiedza ta powoduje uwzględnienie opłat i ich skutków finansowych dla przedsiębiorstwa już na etapie tworzenia założeń dla zmiany zakresu lub rodzaju działalności. Upowszechnienie przepisu wzmacnia w sposób zdecydowany obszar jego prewencyjnego oddziaływania.

Brak pozwolenia na korzystanie ze środowiska podlega sankcji, którą jest opłata podwyższona. W przypadku braku pozwolenia na wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów oraz na pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi korzystający ze środowiska ponosi opłatę podwyższoną o 500%. Za składowanie odpadów bez decyzji zatwierdzającej instrukcję eksploatacji składowiska opłata podwyższona naliczana jest dobowo i wynosi 0,05 jednostkowej stawki opłat za umieszczenie odpadów na składowisku za każdą dobę składowania. Za składo-

wanie odpadów w miejscach na ten cel nieprzeznaczonych ponoszone są opłaty w wysokości 0,1 jednostkowej stawki opłat.

Za miejsce nieprzeznaczone należy uznać miejsce, które nie zostało wyznaczone na lokalizację składowiska poprzez uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Opłatą podwyższoną w wysokości 0,15 stawki jednostkowej objęto pozbycie się odpadów:

- nad brzegami zbiorników wodnych, a zwłaszcza w strefach ochronnych ujęć wód i na terenach wypływu wód z warstw wodonośnych,
- na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody,
- na terenach leśnych albo uzdrowiskowych lub na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Opłata w wysokości 0,15 stawki jednostkowej obejmuje bardzo wiele terenów i stosując ją, trzeba się odwoływać do brzmienia przepisów określających wymienione rodzaje obszarów. Ustalenie charakteru obszaru może być skomplikowane, ponieważ, np. zgodnie z ustawą o lasach, lasem jest również teren przejściowo pozbawiony upraw leśnych i związane z gospodarką leśną: parking i urządzenia turystyczne. Kłopot może sprawić również kwalifikacja terenu jako przeznaczonego na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, gdy brak jest planu zagospodarowania przestrzennego.

Za pozbycie się odpadów do śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych, morskich wód wewnętrznych lub wód morza terytorialnego, ponoszona opłata wynosi 100-krotną wartość stawki jednostkowej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z ustawą o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup> morzem terytorialnym jest obszar szerokości 12 mil morskich (ponad 22 km). W odróżnieniu od wcześniej wymienionych przypadków, jest to opłata jednorazowa.

Opłata podwyższona obowiązuje również, gdy składowanie odpadów jest zabronione na podstawie ustawy o odpadach. Art. 55 tej ustawy zakazuje składowania m.in. konkretnych odpadów, odpadów o określonych właściwościach.

Opłaty podwyższone mogą być odraczane, zmniejszane oraz umarzane. Ideą instrumentu jest danie możliwości podmiotowi, obciążonemu taką sankcją, ale dążącemu do usunięcia przyczyn jej nałożenia, szansy zrealizowania podjętych przedsięwzięć poprzez nieobciążanie go obowiązkiem zapłaty określonych sum, która to konieczność niewątpliwie co najmniej utrudnia realizację podjętych zamierzeń. Konstrukcja instrumentu wychodzi z założenia, że najważniejszy jest efekt środowiskowy, sankcja ma wymuszać jego osiągnięcie, jeżeli ukarany już próbuje coś zrobić, to ważniejszy jest efekt jego działań, niż wpłynięcie określonych sum na konta funduszy środowiskowych.<sup>19</sup>

Odroczenie opłat ma zapewnić zmobilizowanie podmiotu do podjęcia lub kontynuowania działań ograniczających zanieczyszczenie lub naruszenie środowiska i poprzez tą mobilizację spowodować działania prewencyjne. Odroczenie jest więc instytucją mobilizującą do stosowania rozwiązań prewencyjnych i w tym znaczeniu wypełnia kryterium funkcji bodźcowej instrumentu. Oczywiście odbędzie się to kosztem zmniejszenia wpływów, ale cele fiskalny i dochodowy, mają w przypadku ekonomiczno-prawnych instrumentów ochrony środowiska drugorzędne znaczenie.

W literaturze nie występują wątpliwości co do sankcyjnego charakteru opłat podwyższonych, zbliżającego je do kar. W. Radecki uznał opłaty podwyższone za środki odpowiedzialności prawnej i wskazał trzy elementy ich konstrukcji:

- 1) ujemnie pod względem normatywnym oceniany stan rzeczy – brak wymaga-

nej decyzji,

- 2) przypisanie tego stanu rzeczy podmiotowi zobowiązanemu do uzyskania decyzji,
- 3) dotyczące tego podmiotu ujemne konsekwencje w postaci opłat wyższych niż byłyby, gdyby podmiot decyzję uzyskał.<sup>20</sup>

Opłaty podwyższone są instrumentem bodźcowo-restrykcyjnym. Ujemne konsekwencje dla podmiotu są podstawą ich działania prewencyjnego, którego skutkiem ma być realizacja przez podmiot obciążony przedsięwzięć ekologicznych i doprowadzenie instalacji do stanu zgodnego z prawem. Wraz ze stopniowaniem obciążeń opłatami podwyższonymi, w zależności od wartości przyrodniczej potencjalnie narażonego składnika środowiska i ewentualnych skutków, wzrasta oddziaływanie prewencyjne instrumentu. Zakres obowiązywania opłat podwyższonych jest bardzo szeroki, dzięki czemu spełnia rolę prewencyjną w odniesieniu do najważniejszych elementów środowiska: powietrza, wody, gleby i świata przyrody.

W innych ustawach środowiskowych istnieją opłaty o odmiennej konstrukcji i przeznaczeniu, niż opłaty wprowadzone przez Poś. Ustawa o ochronie przyrody przewiduje opłaty za usunięcie drzew lub krzewów. Są one rekompensatą za zubożenie środowiska przyrodniczego, w tym krajobrazu.

W przypadku, gdy wymagane jest zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów, art. 84 ustawy o ochronie przyrody wymaga naliczenia przez organ wydający zezwolenie opłaty za to usunięcie, którą ponosi posiadacz nieruchomości. Wysokość opłaty za drzewa ustalana jest na podstawie stawki zależnej od rodzaju i gatunku drzewa oraz obwodu pnia na wysokości 130 cm, a za usunięcie krzewów od powierzchni, z której zostały usunięte, niezależnie od rodzaju i gatunku krzewów. Wysokość opłat za usunięcie drzew,

szczególono określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska, zależna jest od wartości przyrodniczej drzewa – drzewa rzadkich gatunków są wycenione wyżej. Stawki opłat ulegają podwojeniu na terenach uzdrowisk, obszarów ochrony uzdrowiskowej, terenach nieruchomości zabytkowych i terenach zielonych. Stawki opłat są corocznie waloryzowane o prognozowany wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjęty w ustawie budżetowej.

Zwolnienie z opłat za usuwanie drzew dotyczy trzynastu przypadków, a krzewów dwunastu. Jeden z przypadków dotyczy bowiem określonego gatunkowo drzewa – topoli nie należących do gatunków rodzimych, które po osiągnięciu ponad 100 cm obwodu mogą być usunięte bez ponoszenia opłat, pod warunkiem posadzenia w nowym sezonie wegetacyjnym drzew innych gatunków. Zwolnienie to znajduje uzasadnienie w konieczności powstrzymania rozpowszechniania obcych mieszańców topól. Masowe sadzenie odmian mieszańcowego pochodzenia na wsiach i w krajobrazie otwartym spowodowało jego oszpecenie i zubożenie zarówno biologiczne jak i estetyczne [...].<sup>21</sup>

Ponadto zwolnienie z opłat obowiązuje w przypadkach usuwania drzew lub krzewów uzasadnionych bezpieczeństwem ludzi lub mienia, potrzebą ochrony flory i fauny oraz niektórymi potrzebami gospodarczymi. Katalog zwolnień jest zamknięty, jednak pozostawia pewne pola dla urzędniczej interpretacji.

Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów nalicza organ właściwy do wydania zezwolenia na wycięcie. Jest nim w przeważającej większości przypadków wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jednak np. gdy drzewo stanowiło będzie własność komunalną gminy, opłaty nalicza starosta. Jeżeli zaś drzewo znajduje się na terenie wpisanym do rejestru zabytków (częste przypadki zabytkowych założenia ogrodowych przy starych dworach)

zezwolenie wydaje i opłaty nalicza wojewódzki konserwator zabytków.

Opłaty wnosi się w ciągu 14 dni od uzyskania prawomocności decyzji, przy czym bez znaczenia jest tu fakt, czy drzewo zostało usunięte. Niewpłacenie opłaty w terminie powoduje postępowanie egzekucyjne i naliczanie odsetek. W ciągu 14 dni może być złożony wniosek o rozłożenie opłaty na raty. Wyłączną przesłanką decyzji jest, w tym przypadku, sytuacja finansowa wnioskującego. Przedawnienie ustalenia i uiszczenia opłat następuje po 5 latach.

W ostatnich latach postulowane są zmiany opłat, poprzez objęcie nimi 7, a nie jak obecnie, 62 substancji wprowadzanych do powietrza.<sup>22</sup> Uzasadnieniem takiego postulatu jest fakt, że siedem substancji stanowi 90% ilościowych zanieczyszczeń do powietrza, a opłaty ponoszone w związku z nimi to 80% wpływów z opłat. Projekt, którego celem jest usprawnienie pracy administracji, na obecnym etapie działania systemu pobierania opłat nie usprawniłby zdecydowanie systemu. Korzystając ze środków NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy, urzędy marszałkowskie zakupiły sprzęt i oprogramowanie służące opłatom. Dobre przygotowanie instytucjonalne powoduje, że system się sprawdza. Proponowana zmiana zmniejszyłaby wpływy o 20% i zubożyła wojewódzką bazę danych, zmniejszając generalnie skutek prewencyjnego oddziaływania instrumentu.

Rozważania o włączeniu w system opłat niskiej emisji z gospodarstw domowych mogą mieć tylko charakter teoretyczny, ze względu na związane z tym trudności organizacyjne i protest przeciwko nowemu “podatkowi”. Również nie istniałaby możliwość kontroli wielkiej ilości podmiotów.

Opłaty wprowadzone przez Poś stanowią niejako rekompensatę za zanieczyszczenia wprowadzone do środowiska, a opłaty za wycinanie drzew rekompensatę za straty, które

ponosi przyroda. Funkcjonują jeszcze inne rodzaje opłat związanych z ochroną środowiska:

- opłaty za substancje zubażające warstwę ozonową,
- opłaty wynikające z Prawa wodnego,
- opłaty koncesyjne z tytułu poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin oraz bezzbiornikowego magazynowania,
- opłaty za brak sieci zbierania pojazdów,
- opłaty za wyłącznie gruntów rolnych i leśnych.

Konstrukcja wymienionych opłat jest zróżnicowana, jednak ich przeznaczeniem w większości jest wspieranie działań związanych z ochroną środowiska. Różne są również skutki prewencyjne, mierzone zakresem podmiotów objętych opłatami. Wszystkie jednak opłaty spełniają funkcje informacyjne i bodźcowe, istotne dla realizacji zasady prewencji.

### **Stosowanie kar administracyjnych w ochronie środowiska**

Zaliczenie administracyjnych kar pieniężnych przez Poś do środków finansowo-prawnych ochrony środowiska nie jest powszechnie akceptowane. W. Radecki, oceniając charakter prawny i przesłanki orzekania kar pieniężnych, uznaje je za środki odpowiedzialności prawnej.<sup>23</sup> K. Gruszecki przytoczył inne wypowiedzi dotyczące charakteru kar. Przyjmuje się bowiem, że są one środkiem przymusu administracyjnego (J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, "Przegląd Prawa i Administracji" 1980, T. XIV, s. 11), formą odszkodowania za straty w środowisku (L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochronę środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11, s. 76), wyrazem odpowiedzialności administracyjnej (R. Paczuski, *Prawo...*, s. 145) lub surogatem odpowiedzialności karnej osób prawnych i

innych jednostek administracyjnych (W. Radecki, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1995, s. 46).<sup>24</sup> Decyzja o nałożeniu kary pieniężnej jest też zaliczana do środków prawnych realizacji odpowiedzialności administracyjnej.<sup>25</sup>

Celem kar w prawie ochrony środowiska jest – tak jak i w wszystkich prawnych instrumentów ochrony środowiska wprowadzonych przez Poś – działanie realizujące zasadę zrównoważonego rozwoju, a ich istotą obciążenie sprawcy kosztami ponoszonymi za niezgodne z prawem korzystanie ze środowiska w trybie administracyjnym. Odpowiedzialność administracyjna może mieć miejsce niezależnie o odpowiedzialności cywilnej, karnej i pracowniczej. W określonym przypadku mogą wystąpić wszystkie te formy odpowiedzialności łącznie.

Czynnikiem decydującym przede wszystkim o prewencyjnej skuteczności kar jest ich wysokość. Kar nie można wliczyć w koszty firmy, obciążają więc zysk. Nie fetyszyzując zysku, uznać jednak trzeba, że jest on kategorią ekonomiczną, na którą na początku zwraca się uwagę, oceniając przedsiębiorstwo. Wielkość zysku stanowi przeciwieństwo o wskaźnikach rentowności.

Kary wymierza wojewódzki inspektor ochrony środowiska za:

- 1) przekroczenia określonych w pozwoleniach:
  - ilości lub rodzaju gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza,
  - jakości lub stanu ścieków lub ilości pobranej wody,
  - poziomów hałasu,
- 2) naruszenie warunków określonych w decyzjach:
  - zatwierdzających instrukcję eksploatacji składowiska odpadów,
  - określających miejsce i sposób magazynowania odpadów (rodzaj odpadów i sposób składowania).

Rozwiązania o charakterze procesowym zawiera art. 299. W przepisie tym określono autonomiczne reguły postępowania dowodowego, wprowadzając odmienne rozwiązania w stosunku do tych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego.<sup>26</sup> Dowodami przekroczenia lub naruszenia mogą być:

- czynności kontrolne, w szczególności pomiary, ale też inne środki dowodowe; w praktyce takim “innym środkiem” może być np. ustalenie ilości zużytego opału, zawierającego określony procent siarki,
- pomiary własne podmiotu korzystającego ze środowiska; ustawa przez “pomiary” rozumie również obserwacje i analizy.

Ustawa mówi w art. 88 ust. 1 o obserwacji zmian jakości powietrza dokonywanych do celów państwowego monitoringu środowiska, a konkretnie do określenia wielkości związanych z poziomami docelowymi, poziomami celów długoterminowych i programi oszacowania. Nie wydaje się, aby wielkości te mogły być podstawą wymierzenia kar. Ich związek z emisją jest niewątpliwy, ale wpływ na ich wielkość mają też inne czynniki tworzące tło.

Ustalenie dokładnego wpływu emisji na te wielkości byłoby mocno skomplikowane i łatwe do obalenia, nawet w przypadku stosowania metodyk referencyjnych. Poś, pomimo że wielokrotnie używa pojęcia “analiza” w odniesieniu do różnych czynników i skutków, nie zawiera jego definicji. Zarówno więc “obserwacje” jak i “analizy” nie są środkami mogącymi być podstawą wymierzenia kar.

Pomimo autonomiczności regulacji, właściwe jest korzystanie z przypadku ustalania przekroczeń lub naruszeń z art. 7 k.p.a., zobowiązującego organ administracji do podejmowania wszelkich niezbędnych kroków w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, mając na wzglę-

dzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Po stwierdzeniu na podstawie kontroli przekroczenia lub naruszenia, wojewódzki inspektor w ciągu 21 dni zawiadamia o tym fakcie podmiot i przekazuje mu wyniki kontroli, a następnie wydaje decyzję ustalającą dobowy wymiar kary “biegnącej”. Kara taka jest naliczana do czasu stwierdzenia, na podstawie kontroli, zmiany wielkości przekroczenia lub naruszenia. Oczywiście jest, że podmiotowi obciążonemu karą zależy na jak najszybszym zaprzestaniu jej naliczania lub przynajmniej obniżeniu stawki. Obie sytuacje wiążą się ze zmniejszeniem emisji. Odbywa się to w sposób wymuszony, ale skuteczny.

Przymus polega na dążeniu przez podmiot do zmniejszenia obciążenia finansowego, co jest podstawowym działaniem przy stosowaniu rachunku ekonomicznego, ale też na chęci uniknięcia “złej sławy” podmiotu zanieczyszczającego środowisko.

Spowodowany być też może koniecznością dążenia do utrzymania certyfikowanego systemu zarządzania środowiskowego. Kara spełnia warunki instrumentu prewencji minimalnej. W skrajnych przypadkach, gdy podmiot nie jest w stanie ze względów technologicznych lub finansowych zmniejszyć emisji, instalacja może zostać wyłączona z eksploatacji. Zostanie więc spełniony warunek prewencji podstawowej, jednak w formie sprzecznej z celem gospodarczym funkcjonowania instalacji. Jest to więc prewencja w pewnym stopniu nieprawidłowa.

Podstawą zmiany kary biegnącej może być wniosek podmiotu zawierający wyniki pomiarów lub sprawozdanie z własnych ustaleń, termin ich przeprowadzenia i informacje o sposobie ograniczenia przekroczenia lub naruszenia, przedłożony wojewódzkiemu inspektorowi w terminie 30 dni od dokonania pomiarów lub ustaleń. Wojewódzki inspektor wydając decyzje o zmianie kary powinien

uwzględniać przepisy k.p.a., w szczególności art. 155, określający ogólne zasady zmiany decyzji. W przypadku stwierdzenia braku zasadności wniosku i wyższej wartości naruszenia lub przekroczenia, wojewódzki inspektor nalicza wyższą karę i podwyższa dwukrotnie jej wysokość na okres 60 dni.

Przepis ten zapobiega składaniu nieuzasadnionych wniosków, o treści niezgodnej ze stanem faktycznym. Bezwzględny charakter przepisu wskazuje na brak możliwości zmniejszenia kary podwyższonej w ciągu 60 dni jej obowiązywania. W przeciwnym przypadku znikłaby funkcja represyjna kary podwyższonej. Wysokość kary biegnącej jest również zwiększana, niejako automatycznie, w przypadku wzrostu stawek opłat za korzystanie ze środowiska. Art. 309 ust. 1 stanowi bowiem, że karę wymierza się w wysokości 10-krotnej wielkości jednostkowej stawki opłat: za wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza i za pobór wód. Wysokość kary jest więc zdeterminowana wysokością opłat.

Nie ulega wątpliwości, że małe przedsiębiorstwo, dysponujące jedną instalacją, zrobi wszystko, aby kar nie płacić. Są one po prostu "widoczne" w bilansie firmy. Działania związane z uniknięciem kary będą miały skutek prewencyjny i często będą prowadzić do zmniejszenia emitowanych zanieczyszczeń znacznie poniżej normy. Zupełnie inna sytuacja istnieje w kombinacie, w którym pracuje np. 20 instalacji, a jedna z nich powoduje ponadnormatywną emisję. Kara odniesiona do zysku wynikającego z pracy dwudziestu instalacji będzie "niewidoczna", a jej funkcja prewencyjna będzie nieznacząca. Równie niebezpieczne jest naliczanie bardzo wysokich kar, bez podjęcia innych środków zmuszających firmę do doprowadzenia emisji do stanu zgodnego z normami. Po dojściu do wysokiego poziomu kary łącznej, co do której wiadomo, że zakład nie jest w stanie jej zapłacić, mała firma bankrutuje. W takim przy-

padku można stwierdzić, że została zrealizowana, często niekorzystna społecznie, podstawowa forma prewencji. W przypadku dużego przedsiębiorstwa, widmo bankructwa staje się problemem politycznym i rodzi zachętę do "politycznego" rozwiązania. Często dzieje się to może przy biernej postawie inspekcji ochrony środowiska, której administracyjne usytuowanie może powodować uległość wobec wojewody – organu przecież politycznego.

Takie "polityczne" rozwiązanie, nie dość, że nie spełni funkcji prewencyjnej, staje się jeszcze działaniem antymotywacyjnym. Zapewnienie skuteczności kar wymaga więc odpowiedniej niezależności instytucji, która ja wymierza. Zapowiadane od lat stworzenie Agencji Ochrony Środowiska podległej ministrowi znacznie zmniejszyłoby problem pozaprawnych rozwiązań przy stosowaniu kar. Wydaje się, że problem ten istnieje, a na pewno istnieją przesłanki do jego wystąpienia. Za cały okres przekroczenia wojewódzki inspektor wymierza (a właściwie oblicza) karę łączną, będącą iloczynem kary biegnącej i okresu przekroczenia.

Odmierna regulacja dotyczy kary za przekroczenie ilości pobranej wody, określonej w pozwoleniu wodnoprawnym. Kara ta wymierzana jest na podstawie pomiarów prowadzonych przez podmiot korzystający ze środowiska, odpowiednio legalizowanymi przyrządami. W przypadku braku pomiarów, przekroczenie ustalane jest poprzez przyjęcie do obliczeń maksymalnej technicznej wydajności eksploatowanej instalacji.

Górne granice stawek kar określa ustawa, a jednostkowe stawki Rada Ministrów w rozporządzeniu. Ustawa nie pozwala na wszczynanie postępowania w sprawie wymierzenia kary, jeżeli jej przewidywana wysokość nie przekroczyłaby 800 zł.

Kara bowiem nie pokrywałaby kosztów postępowania. Stanowisko takie jest wg. W.

Radeckiego uzasadnione "zdrowym rozsądkiem".<sup>27</sup>

Termin płatności kary może być odroczony na okres niezbędny do zrealizowania przedsięwzięcia, którego wykonanie zapewni usunięcie przyczyny ponoszenia kar. Okres odroczenia całości lub części kary, nie może wynosić więcej niż pięć lat od chwili złożenia wniosku. Istotnym elementem wniosku jest harmonogram realizacyjny przedsięwzięcia ze wskazaniem etapów nie dłuższych jak sześć miesięcy. Sześciomiesięczne etapy przewidziane są też w przypadku programu dostosowawczego. Legislatory uznali więc okres półroczny za wystarczający do realizacji działań wskazujących na istotny postęp prac i możliwych do indywidualnej oceny. Przy obecnym stanie techniki, okres taki jest wystarczający. Etap realizacyjny harmonogramu jest środkiem wskazującym postęp w realizacji działań prewencyjnych.

Jeżeli poprzez realizację zaplanowanego przedsięwzięcia została usunięta przyczyna ponoszenia kary, organ w drodze decyzji orzeka o zmniejszeniu kary o sumę środków własnych wydanych na realizację przedsięwzięcia. W przypadku, gdy przedsięwzięcie służy również realizacji zadań własnych gminy, do środków własnych wlicza się środki pochodzące z budżetu gminy. Z tej możliwości mogą najczęściej skorzystać przedsiębiorstwa komunalne.

Znaczenie i funkcja instytucji odraczania kar są takie same, jak w przypadku opłat podwyższonych; obie instytucje są również regulowane przez te same przepisy.

Od 19 sierpnia 2007 r. obowiązuje również przepis (art. 236d) zobowiązujący wojewódzkiego inspektora do nałożenia jednorazowej kary pieniężnej w wysokości 10 tys. zł na prowadzącego instalacje, który wbrew obowiązkowi nie przekazał w terminie sprawozdania z informacjami niezbędnymi do tworzenia Krajowego Reje-

stru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń Karę w wysokości 5 tys. zł wojewódzki inspektor ma obowiązek nałożyć w przypadku przekazania danych o niewystarczającej jakości. Obowiązek uiszczenia kary nie łączy się z obowiązkiem opóźnionego złożenia lub uzupełnienia sprawozdania, ma więc charakter wyłącznie represyjny.

Kary przewidują również inne niż Poś ustawy środowiskowe. Choć różna jest ich konstrukcja i dotyczą rozmaitych elementów środowiska, spełniają podobne funkcje prewencyjne.

Wpływy z kar przeznaczane są na cele ochrony środowiska i stąd spełniają funkcje dochodowe w odniesieniu do funduszy ochrony środowiska. Wpływy z kar za naruszenie wymagań ochrony środowiska w 2006 r. wyniosły 5 mln zł, z czego 4,3 mln zł przekazano do funduszy ochrony środowiska. Do budżetu państwa trafiło 0,7 mln. Do budżetu środki z kar trafiają od 2005 r., kiedy to zlikwidowano środki specjalne.<sup>28</sup>

Kary stanowią przychody funduszy ochrony środowiska, w tym lokalnych. Środki z kar działają więc w znacznym stopniu w miejscu, w którym zostało naruszone środowisko.

Do ponoszenia administracyjnych kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa,<sup>29</sup> z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują marszałkowi województwa albo wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Przepisy działu III ordynacji dotyczą zobowiązań podatkowych. Przepisy te mają zastosowanie również do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

W doktrynie zostało zaprezentowane stanowisko, że wymierzenie kary pieniężnej na gruncie u.o.o.k.s. jest formą odpowiedzialności administracyjnej za czyny niedozwolone, nazwane deliktami administracyjnymi.

Odpowiedzialność za delikty administracyjne jest formą odpowiedzialności obiektywnej, bez winy, a organ określający karę pieniężną nie ma żadnej swobody wymiaru kary, żadnego luzu decyzyjnego, gdyż wysokość kary została sztywno określona w specjalnych tabelach i jest rezultatem przeprowadzenia kilku operacji arytmetycznych.<sup>30</sup> Pomimo że cytowany pogląd dotyczy stanu prawnego związanego z nieobowiązującą ustawą, można odnieść go do regulacji wprowadzonej przez Poś, nie różniące się, co do zasady.

### **Zbywalne uprawnienia do emisji**

Zbywalne uprawnienia do emisji zanieczyszczeń wprowadziła w Polsce ustawa z 22 grudnia 2004 r. o emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji.<sup>31</sup> Warto wspomnieć, że w Polsce, w Chorzowie, na początku lat dziewięćdziesiątych próbowano wdrożyć handel emisjami. Niestety, okazało się, że jest znacznie więcej chętnych do nabycia prawa emisji niż chętnych do ich sprzedaży. Wtedy nasze przedsiębiorstwa były jeszcze bardzo zacofane technologicznie. Może skala eksperymentu była zbyt mała, może grupa przedsiębiorstw niewłaściwie dobrana.<sup>32</sup>

Ustawa dokonała transpozycji aktów wspólnotowych, realizując w ten sposób postanowienia Protokołu z Kioto. Protokół pozwala stronom na uczestnictwo w handlu emisjami do celów wywiązania się ze zobowiązań dotyczących zredukowania antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych (art. 17).

Transponowane przepisy pochodzą z:

- dyrektywy 2001/80/WE z 23 października 2001 r. w sprawie emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania,
- dyrektywy 2001/81/WE z 23 października 2001 r. w sprawie krajowych po-

ziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczeń powietrza,<sup>33</sup>

- dyrektywy 2003/87/WE z 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę 96/61/WE.

Konstruując ustawę wykorzystano również projekt dyrektywy ogłoszony później jako dyrektywa 2004/101/WE z 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE.<sup>34</sup>

Uwzględniono również decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady 280/2004/WE z 11 lutego 2004 r. dotyczącą mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych Wspólnoty i wykonania Protokołu z Kito<sup>35</sup> oraz decyzję Komisji z 29 stycznia 2004 r. określającą wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych w myśl dyrektywy 2003/87/WE.<sup>36</sup> Legislаторzy uwzględnić musieli też Komunikat Komisji w sprawie wytycznych mających pomóc państwom członkowskim we wdrażaniu kryteriów podanych w Aneksie III do dyrektywy 2003/87/WE.<sup>37</sup>

Podstawowe regulacje zostały implementowane do ustawy z dyrektywy 2003/87/WE. Dyrektywa ta ma na celu wspieranie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w sposób efektywny kosztowo, a zarazem skuteczny gospodarczo. Osiągnięcie efektu ekologicznego powiązane jest więc z kryteriami ekonomicznymi i od nich zależne. Przyjęcie takiego rozwiązania świadczy o realizmie leżącym u podstaw tworzenia aktu.

Projektodawca w uzasadnieniu projektu polskiej ustawy (projekt rządowy) stwierdził, że ustawa wprowadza do krajowego porządku prawnego od dawna zapowiadany nowy mechanizm – handel uprawnieniami do emisji. Idea tego mechanizmu oparta jest na

odstąpieniu od ustalania sztywnych standardów emisji, na rzecz rocznych uprawnień do emisji przydzielanych podmiotom. Uprawnienia odpowiadają określonej dopuszczalnej wielkości emisji i mogą być przedmiotem handlu. Może to zdopingować podmioty do działań umożliwiających wygospodarowanie wolnych uprawnień, które będą mogły zostać wykorzystane na zwiększenie produkcji własnej lub do handlu z innymi, którym takie uprawnienia będą potrzebne do umożliwienia produkcji. Mechanizm handlu uprawnieniami jest uznawany za najbardziej skuteczną i efektywną ekonomicznie formą wypełniania redukcji emisji zanieczyszczeń. Będzie to mechanizm uzupełniający dla istniejących regulacji bezpośrednich w polityce ochrony powietrza.<sup>38</sup>

Na system handlu uprawnieniami do emisji składają się:

- wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji, obejmujący gazy cieplarniane,
- krajowy system obejmujący substancje inne niż gazy cieplarniane.

Uczestnictwo w systemie jest obowiązkowe dla instalacji określonych w rozporządzeniu, przy czym możliwe jest czasowe, formalne wyłączenie z systemu.

Aktualnie właściwe instalacje określa rozporządzenie Ministra Środowiska z 31 marca 2006 r.<sup>39</sup>, zmienione rozporządzeniem z 6 marca 2007 r.<sup>40</sup> Plan alokacji emisji dwutlenku węgla (na razie handel uprawnieniami dotyczy tylko tej substancji) objął w 2005 r. w Polsce 1166 instalacji, przy czym wnioskowano do Komisji o wyłączenie 221 instalacji do produkcji materiałów budowlanych.<sup>41</sup> Plan alokacji jest przedkładany do akceptacji Komisji Europejskiej i oceniany według kryteriów zawartych w załączniku III do dyrektywy 2003/87/WE. Wśród kryteriów określonych w załączniku III należy zwrócić uwagę na pojęcie “wczesnego działania”. W punk-

cie 7 określono, że “Plan może uwzględniać wczesne działanie i zawierać informacje o sposobie, w jaki brane jest pod uwagę wczesne działanie”. Pojęcie “wczesnego działania” odnosi się do podejmowanych w przeszłości inwestycji redukujących emisję. Odpowiednie uwzględnienie tego pojęcia w krajowym planie jest niezmiernie istotne, choćby ze względu na podejmowane działania redukcyjne w latach 90.XX w. W przeciwnym razie podmioty takie ze względu na swoje zbyt wczesne działania (jednakże z punktu widzenia ochrony środowiska niezmiernie ważne), nie mogłyby uzyskać profitów.<sup>42</sup> System uwzględnia więc premiowanie wcześniejszych działań prewencyjnych.

Jednostką emisji, określającą jej wielkość, która może być sprzedana, przeniesiona lub umorzona, jest uprawnienie do emisji. Uprawnienie to zezwala na wprowadzenie do powietrza w określonym czasie ekwiwalentu gazów cieplarnianych lub jednej tony pozostałych, określonych substancji. Nadzór nad systemem prowadzi Minister Środowiska przy pomocy Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji. Funkcję tą pełni IOŚ.<sup>43</sup> Administrator prowadzi ogólnie dostępny Krajowy Rejestr Uprawnień. Rozdział uprawnień dla instalacji dokonywany jest w Krajowym Planie Rozdziału Uprawnień. Przy jego opracowywaniu bierze się pod uwagę dokumenty planistyczne gospodarze i środowiskowe, całkowitą emisję krajową i emisję objętą systemem przez 5 lat, relacje wielkości emisji z instalacji do wielkości produkcji lub ilości wykorzystanych surowców, materiałów i paliw oraz wdrażane technologie energetyczne efektywne z punktu widzenia ochrony środowiska i gospodarki energetycznej.

Taki zestaw informacji pozwala na korelacje systemu z planami oraz określenie najbardziej efektywnych i ekologicznych instalacji.

Krajowy Plan dla krajowego systemu przyjmuje w drodze rozporządzenia Rada Ministrów. Obowiązkiwanie tego planu rząd może zawiesić lub ograniczyć, jeżeli wymagają tego względy gospodarcze, bezpieczeństwa energetycznego państwa lub dotrzymania dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu.

Działanie takie ma charakter prewencyjny. Rząd przyjmuje też plan dla systemu wspólnotowego, lecz dopiero po otrzymaniu akceptacji Komisji Europejskiej. [...] Mimo zawarcia w nazwie dokumentu słowa "plan", nie ma on charakteru dokumentu planistycznego, jest aktem normatywnym ustalającym dla określonych podmiotów ich uprawnienia związane z emisją określonych rodzajów związków chemicznych.<sup>44</sup>

Uprawnienia dla istniejących instalacji są przyznawane w Krajowym Planie, natomiast dla instalacji nowych – w zezwoleniu. Zezwolenie jest decyzją upoważniającego, prowadzącego instalację do uczestnictwa w krajowym lub wspólnotowym systemie i mogą w nim być przyznane uprawnienia. Za przyznanie uprawnienia wnoszona jest opłata o charakterze administracyjnym. Otrzymanie uprawnień i obrót nimi rodzą skutki dla podatku dochodowego od osób prawnych i VAT.<sup>45</sup>

W krajowym planie dla systemu wspólnotowego określana jest rezerwa uprawnień dla projektów wspólnych wdrożeń i mechanizmów czystego rozwoju przewidzianych w Protokole z Kioto. Powiązanie systemu handlu uprawnieniami do emisji UE z mechanizmami Kioto ma na celu zredukowanie kosztów uczestniczących firm i promowanie transferu przyjaznych dla środowiska technologii do krajów o gospodarce przejściowej i krajów rozwijających się. W pierwszym roku istnienia ETS działał jako katalizator mechanizmów czystego rozwoju (CDM) i rynku wspólnego wdrażania (JI), co sprawiło, że obecnie jest znacznie więcej projektów niż w latach poprzednich.<sup>46</sup>

Prowadzący instalacje posiadającą uprawnienia ma obowiązek monitorowania i rozliczania wielkości emisji. Zdolność do wypełnienia tego obowiązku jest podstawą uzyskania zezwolenia.

Uprawnienia do emisji mogą być wykorzystane na własne potrzeby prowadzącego instalację, sprzedawane, wykorzystane w następnych latach lub w następnym okresie rozliczeniowym. W przypadku krajowego systemu handlu uprawnieniami umowy sprzedaży mogą być zawierane tylko pomiędzy prowadzącymi instalację, którym przyznano uprawnienia do emisji. W przypadku wspólnotowego systemu handel uprawnieniami jest praktycznie nieograniczony w państwach Wspólnoty i państwach, które ratyfikowały Protokół z Kioto.

Do umów sprzedaży mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego.

Uprawnienia mogą być przenoszone między instalacjami przez osobę posiadającą do nich tytuł prawny. Przeniesienie związane jest z obowiązkiem zgłoszenia w ciągu miesiąca do Krajowego Rejestru Uprawnień. W celu wspólnego rozliczania uprawnień, prowadzący instalację jednego rodzaju mogą tworzyć grupy instalacji.

Niewykorzystane uprawnienia mogą być przeniesione na kolejny okres rozliczeniowy za zgodą organu wydającego zezwolenie, po zasięgnięciu opinii Krajowego Administratora. Brak takiej zgody powoduje umorzenie uprawnień. Umorzenie następuje również wtedy, gdy instalacja jest likwidowana, a produkcja nie jest przenoszona, część produkcji likwidowanej instalacji jest przenoszona do innej instalacji (umorzenie częściowe), lub gdy w wyniku podziału instalacji nie powstaje instalacja objęta systemem.

Generalnie ulega umorzeniu liczba uprawnień odpowiadająca rzeczywistej wielkości emisji w roku, po zweryfikowaniu raportu rocznego.

Ustawa wprowadziła kary pieniężne za brak uprawnień do emisji na pokrycie jej rzeczywistej wielkości oraz nie wywiązanie się ze zobowiązań dotyczących wielkości emisji z instalacji, czasowo wykluczonej z krajowego systemu.

Ustawa wprowadziła również kary za stwierdzony w czasie kontroli brak zezwolenia. Konstrukcja tego przepisu budzi tak istotne wątpliwości, że M. Górski uważa, że w obecnej sytuacji kara z tytułu braku zezwolenia praktycznie nie może być orzeczona.<sup>47</sup>

W wyniku wprowadzenia systemu, instalacje o większym wpływie na środowisko muszą posiadać większą ilość uprawnień. Naturalnym "odruchem ekonomicznym" będzie więc dążenie do zmniejszenia wpływu instalacji na środowisko i przeniesienie lub sprzedaż uprawnień. Dodać trzeba, że zmniejszenie oddziaływania na środowisko, oprócz korzyści ekonomicznych, przyniesie też korzyści w sferze wizerunku firmy. Zakłada się, że redukcja emisji będzie prowadzona tam, gdzie będzie to najtańsze we Wspólnocie. Będzie to w znacznym stopniu zależne od ceny uprawnień, ponieważ przedsiębiorstwa będą musiały przeanalizować, co jest tańsze – koszty redukcji emisji czy zakup uprawnień.<sup>48</sup>

Handel uprawnieniami do emisji jest przede wszystkim instrumentem ekonomicznym, o czym decydują dotyczące go pojęcia charakterystyczne dla takich instrumentów, jak: sprzedaż, przeniesienie czy umorzenie oraz związane z jego stosowaniem skutki podatkowe. Elementem charakterystycznym dla instrumentu administracyjno-prawnego jest zezwolenie.

J. Ph. Barde zestawił główne zalety i trudności stosowania uprawnień zbywalnych. Za zalety uznał:

1. Wszyscy partnerzy wymiany zyskują, koszt dla rządu jest zerowy, a więc oszczędność kosztów może być ogromna.

2. Całkowita wielkość zanieczyszczenia (zależna od wielkości pozwoleń na rynku) jest ustalana *a priori*, nie ma więc niepewności co do osiągnięcia celu środowiskowego. Gdy pojawi się na rynku nowe źródło zanieczyszczeń, to ten dodatkowy popyt na pozwolenia podniesie ich cenę, a całkowita ilość zanieczyszczeń pozostanie stała.
3. Nowe zakłady mogą lokować się w danym rejonie, kupując pozwolenia od istniejących zakładów, dzięki czemu da się pogodzić ze sobą wzrost gospodarczy i ochronę środowiska.
4. Uprawnienia zbywalne automatycznie dostosowują się do inflacji (ceny uprawnień rosną), w przeciwieństwie do podatków, które trzeba okresowo dostosowywać albo indeksować.

Za trudności autor uznał:

1. Główny problem to początkowa alokacja uprawnień: mogą być one rozdawane albo sprzedawane. W praktyce uprawnienia zawsze były rozdawane proporcjonalnie do wielkości emisji z danego źródła. Zakłada się w ten sposób, że zanieczyszczającym przyznawane są prawa do używania środowiska.
2. Inny problem to złożoność takich systemów, które wymagają szeregu zasad i wymyślnej infrastruktury dla monitorowania transakcji. Gdy zasady są zbyt skomplikowane, to koszty transakcji mogą być wysokie.
3. Coraz większe zainteresowanie budzą skutki dystrybucyjne uprawnień zbywalnych. Grupy obywateli boją się, że zanieczyszczenie zostanie po prostu przeniesione w inny region, lub że dochody przemysłu wzrosną, mimo że poziom zanieczyszczenia pozostanie bez zmian.
4. Może też wystąpić silny opór politycz-

ny przeciwko zezwoleniu siłom rynkowym na regulowanie stanu środowiska, chociaż istniejące systemy uprawnień zbywalnych działają pod ścisłą kontrolą regulacyjną.<sup>49</sup>

Uprawnienia zbywalne są instrumentem o przewadze cech charakterystycznych dla instrumentów ekonomicznych. Ich znaczenie dla prewencji w ochronie środowiska wynika ze skuteczności ekologicznej, która jest stymulowana przez funkcję bodźcową. Większość przedsiębiorstw pracujących w systemie będzie chciała zmniejszyć emisję w celu uzyskania "wolnych" uprawnień. Ich sprzedaż może pokryć w określonym stopniu koszt modernizacji służącej zmniejszeniu emisji. "Wolne" uprawnienia mogą też być przekazane nowej instalacji tego samego przedsiębiorcy lub innego należącego do grupy kapitałowej. Planując nową instalację, przedsiębiorca będzie miał na względzie konieczność maksymalnego ograniczenia emisji, ze względu na dodatkowy koszt, wynikający z zakupu uprawnień. Korzyści ekologiczne będą więc osiągnięte, bez ingerencji organów administracji. W wyniku tych działań zostanie zmniejszona emisja, a więc zostanie osiągnięty cel prewencji minimalnej.

Cel prewencji podstawowej realizowany jest w wyniku umorzenia uprawnień, innego niż po zakończeniu roku i weryfikacji.

Funkcje prewencyjną uprawnień zbywalnych wzmacniają powiązane z tym instrumentem zezwolenia, kary i mechanizm monitoringu.

Nieuzasadnione są obawy o kumulację zanieczyszczeń w rejonach działania bogatych firm, o dużych możliwościach inwestycyjnych. Takiej sytuacji administracja może zapobiec przez stosowanie instrumentów nakazowo-rozdzielczych, np. zezwoleń – aby je otrzymać, należy udowodnić spełnienie warunków ochrony środowiska.

## **Preferencje podatkowe związane z ochroną środowiska**

Preferencje podatkowe w systemie fiskalnym powinny mieć znaczenie marginalne. Generalnie można stwierdzić, że preferencje podatkowe charakteryzują się zróżnicowaniem pod względem powszechności w stosunku do podmiotów, stosowane są też liczne wyłączenia warunkowe i bezwarunkowe, nie raz dla bardzo specyficznych grup podatników. Ponadto poza działaniem tych instrumentów pozostają różne grupy podmiotów.

Preferencje podatkowe są przyznawane często na czas ograniczony. Tym samym ich funkcja dochodowa, a zwłaszcza fiskalna, jest często niewielka. Funkcje bodźcowa i informacyjna preferencji podatkowych są najczęściej pełnione w niewielkim zakresie albo wcale.<sup>50</sup>

Art. 283 Poś nakazuje różnicować stawki podatków i innych danin publicznych z uwzględnieniem celów ochrony środowiska. Stawki podatku akcyzowego mają być tak kalkulowane, aby zapewnić niższą cenę:

- 1) benzyny bezołowiowej w stosunku do benzyny zawierającej ołów,
- 2) olejów napędowego i opałowego o niższej zawartości siarki w stosunku do olejów o wyższej zawartości siarki,
- 3) olejów napędowego i smarowego, wytwarzanych z udziałem komponentów uzyskiwanych z regeneracji olejów zużytych, w stosunku do olejów wytwarzanych bez udziału tych komponentów,
- 4) biopaliw opartych na wykorzystaniu biomasy, w szczególności roślin uprawnych, w stosunku do paliw pochodzących ze źródeł nieodnawialnych.

Regulacja dotycząca akcyzy zawarta jest w ustawie z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym.<sup>51</sup> Regulacja ta jest implemen-

tacją dyrektywy Rady 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. w sprawie przepisów ogólnych dotyczących wyrobów podlegających opodatkowaniu podatkiem akcyzowym oraz w sprawie składowania, przepływu i nadzorowania takich wyrobów.<sup>52</sup> Dyrektywa wprowadziła specjalne uregulowania odnoszące się do obrotu wyrobami akcyzowymi, określanymi jako zharmonizowane, którymi są w ustawie paliwa silnikowe, oleje opałowe i gaz, napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe. Wyroby te mogą być produkowane, nabywane, wysyłane i magazynowane w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, do czasu ich wprowadzenia do obrotu lub innej formy udostępnienia do konsumpcji na rynku krajowym. W państwie, w którym następuje konsumpcja, akcyza staje się należna według stawek tego państwa. Odnosnie wyrobów innych niż zharmonizowane, państwa mogą swobodnie kształtować zakres i strukturę podatku akcyzowego.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 22 kwietnia 2004 r.<sup>53</sup> realizuje przepis art. 283 P.o.ś, ustalając niższe stawki dla paliw mniej szkodliwych dla środowiska. Rozporządzenie przyjęło też podwyższone stawki na oleje opałowe nie spełniające wymaganych warunków dotyczących oznakowania i barwienia; ma to zapobiegać używaniu olejów opałowych do celów napędowych.

Preferencje fiskalne – obniżenie stawki lub zwolnienie – przewidziana są też w podatku VAT. Rozporządzenie Ministra Finansów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów od towarów i usług pozwala na obniżenie stawek VAT w ochronie środowiska do 7,3 i 0%. Stawka 0% stosowana jest do importu usług nabywanych ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej w części dotyczącej ochrony środowiska; pomoc taka to m.in. pochodzące z konwersji długów środki EkoFunduszu. Zwolnieniu z VAT podlegają usługi badawczo-rozwojowe

z zakresu ochrony środowiska i nieodpłatnie świadczone usługi sfinansowane ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej, w części dotyczącej ochrony środowiska. Funkcjonują jeszcze inne proekologiczne zwolnienia i zróżnicowania stawek podatkowych. Należą do nich zwolnienia lub odliczenia w podatku dochodowym od osób prawnych (np. zwolnienie od podatku dochodów podatników, których celem statutowym jest działalność na rzecz ochrony środowiska) i podatku dochodowym od osób fizycznych (np. częściowe odliczenie od dochodu przed opodatkowaniem darowizn na cele ochrony środowiska), zwolnienia w podatku od nieruchomości i zwolnienia od podatku leśnego, zróżnicowanie stawek podatku od środków transportowych. Nie mają one jednak dużego znaczenia, a poza tym ich oddziaływanie na ochronę środowiska nie zawsze jest jednoznaczne.<sup>54</sup>

Wymienione preferencje finansowe kształtują ceny produktów i usług, zezwalając na ustalenie cen dla produktów mniej szkodliwych dla środowiska i usług służących środowisku, na niższym poziomie niż inne produkty i usługi.

Zwiększa to popyt na te produkty i usługi, zmniejszając go równocześnie na produkty i usługi nie mające cech proekologicznych. Konsekwencjami jest zmniejszenie zanieczyszczenia przy stosowaniu produktów lub zwiększenie zakresu działań służących ochronie środowiska. Instrumenty te są powszechne i każdy kupując produkt lub realizując usługę czy badanie, spotyka się z ich skutkami. Stąd płynie efekt przewencyjny, szczególnie znaczący w przypadku paliw, ze względu na ich ogromne zużycie.

Powszechność stosowania paliwa mniej szkodliwego od innych dla środowiska, powoduje również wzmożenie badań nad udoskonaleniem silników stosujących paliwo proekologiczne – konkretnie: o niższej zawartości siarki. W efekcie zastosowania prostego

mechanizmu finansowego, występuje skumulowany efekt prewencyjny. Efekt ten jest w przypadku paliw samochodowych osłabiany przez brak świadomości użytkowników dotyczącej istniejącego mechanizmu. Zawirowania cen paliw (wliczenie opłaty drogowej w cenę w 2003 r., globalny wzrost cen w 2004 r.) skierowały uwagę użytkowników paliw na poziom wzrostu lub obniżki ich ceny, bez zastanawiania się nad czynnikami cenotwórczymi, lub z uznaniem za taki wzrost cen ropy.

### **Wnioski**

#### ***Wniosek 1***

Ekonomiczno-prawne instrumenty ochrony środowiska pełnią przede wszystkim funkcję bodźcową, zachęcającą lub przymuszającą podmioty oddziaływujące na środowisko do minimalizacji tego oddziaływania i stąd wynika ich prewencyjne znaczenie. Ich funkcja dochodowa ma znaczenie prewencyjne jedynie wtedy, gdy zgromadzone środki przeznaczone są na cele ochrony środowiska. Prawo wspólnotowe określa cele stosowania tych instrumentów i wskazuje obszary ich stosowania. Inne parametry określane są w regulacjach krajowych. Wspólnota uznaje stosowanie ekonomiczno-prawnych instrumentów ochrony środowiska za element strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju i upatruje ich rolę w zdolności do korygowania sytuacji, w których zawiodą inne instrumenty rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Warunkiem skuteczności tych instrumentów są jasne ramy regulacyjne, co w perspektywie długoterminowej skutkuje wprowadzaniem innowacji technicznych, w celu zmniejszenia oddziaływania na środowisko. Jest to najbardziej znaczący skutek wynikający z prewencyjnej roli ekonomiczno-prawnych instrumentów ochrony środowiska.

#### ***Wniosek 2***

Jedyną przesłanką powszechnego obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, uregulowanych w Poś, jest korzystanie ze środowiska w określony sposób, powodujący jego zmiany. Wysokość opłat, których górne stawki jednostkowe określa ustawa, zależy od rodzaju i zakresu ilościowego niekorzystnego oddziaływania na środowisko. Stawki kształtowane są zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Ustawa zawiera odrębne regulacje stosowane do opłat za korzystanie ze środowiska o specyficznych cechach.

Konstrukcja opłat polegająca na samonaliczaniu ich przez zobowiązany podmiot, ogranicza koszty administracyjne, a jednocześnie zmusza podmiot do okresowej analizy wysokości kosztów oraz zasadności technicznej i ekonomicznej ich ponoszenia.

Efektem takiej analizy, szczególnie w przypadku wzrostu wysokości opłat, powinno być zaplanowanie i zrealizowane działań prewencyjnych o charakterze najczęściej modernizacyjnym, ale może to też być wstrzymanie pracy instalacji. Regulacja zwiera mechanizm pozwalający na naliczenie opłat przez marszałka, w przypadku niedopełnienia zobowiązań przez podmiot. Zapobiega to nieuzasadnionemu unikaniu wnoszenia opłaty i gwarantuje powszechność realizacji zobowiązań opłatowych. Związane z procesem wnoszenia opłat wykazy oraz tworzone na ich podstawie raporty i wojewódzkie bazy danych pełnią funkcję informacyjną i pozwalają organom administracji wszystkich szczebli na szybkie reagowanie w przypadku nieprawidłowości i prowadzenie polityki ekologicznej opartej o zasadę prewencji. Mogą być również sygnałem do podjęcia działań legislacyjnych. Zwolnienia z opłat wprowadzone przez Poś są uzasadnione racjonalnymi przesłankami, a ich zakres w niewielkim stopniu ogranicza powszechność instrumentu.

Charakter bodźcowo-restrykcyjny mają opłaty podwyższone. Konstrukcja ich pozwala

jednak na uniknięcie sankcji przez dostosowanie działań do obowiązującego prawa środowiskowego. Ta funkcja instrumentu ma zdecydowane pierwszeństwo przed funkcją fiskalną. Kwoty wymagane do zapłaty z tytułu opłat podwyższonych mogą wręcz wymusić stosowanie działań prewencyjnych, poprzez zagrożenie niekorzystną zmianą sytuacji ekonomicznej podmiotu.

Prawo ochrony środowiska wprowadziło też inne opłaty, wśród których najszerszy zakres stosowania mają opłaty za usunięcie drzew. Stanowią one rekompensatę za zubożenie środowiska, a ich wielkość, zależna od wartości przyrodniczej drzewa, zmusza w przypadku szczególnie cennych i starych drzew do zaniechania usunięcia. Te opłaty najczęściej spełniają warunki podstawowej formy prewencji.

Opłaty za korzystanie ze środowiska są najbardziej powszechnym, łatwym i tanim w stosowaniu prawno-ekonomicznym instrumentem ochrony środowiska. Ich uzupełniające się funkcje: bodźcowa, informacyjna i dochodowa oraz – w przypadku opłat podwyższonych – sankcyjna, stanowią o prewencyjnej skuteczności.

### **Wniosek 3**

Celem administracyjnych kar pieniężnych jest wymuszenie na podmiocie zaprzestania niezgodnego z prawem korzystania ze środowiska. Dążą do utrzymania tzw. statycznego modelu środowiska, czyli sytuacji, której podstawowym wyznacznikiem jest utrzymanie zrzutów do środowiska w granicach dopuszczonych regulacjami prawnymi.

Kary są środkiem determinującym zakres korzystania ze środowiska, ponieważ ich stosowanie następuje po przekroczeniu norm określonych prawem. Są środkiem powszechnym, w tym znaczeniu, że ustawa nie przewiduje wyłączeń spod ich działania podmiotów naruszających prawo. Spełniają funkcje:

represyjną, bodźcową i informacyjną. Funkcja informacyjna pozwala ocenić zmiany oddziaływania na środowisko i skuteczność stosowania regulacji emisyjnych. Wszystkie te funkcje mogą się stać podstawą działań prewencyjnych. Funkcje bodźcowa i informacyjna powinny stymulować zarówno działania prewencyjne podejmowane przez podmiot korzystający ze środowiska, jak i przez administrację. Funkcja represyjna ma wpływ na postawę podmiotu korzystającego ze środowiska, a czynnikiem decydującym o jej prewencyjnej skuteczności jest wysokość kar. Kary stanowią ponadto czynnik odstrasżający wobec potencjalnych sprawców podejmowania wobec środowiska działań niezgodnych z prawem.

Efektom kar może być zarówno doprowadzenie do zgodnego z prawem korzystania ze środowiska przez podmiot, jak i zaprzestanie działalności, a więc spełnienie formy minimalnej lub podstawowej prewencji. Zaprzestanie działalności w wyniku kar może najczęściej dotyczyć małych podmiotów, korzystających z jednej instalacji.

Wobec nich funkcje kar: represyjna i bodźcowa mają najbardziej skuteczne działanie. Nie ma możliwości zróżnicowania oddziaływania kar na podmioty małe i duże, przy takim samym złamaniu prawa środowiskowego, bez naruszenia zasady równości podmiotów.

### **Wniosek 4**

Zbywalne uprawnienia do emisji są nowym instrumentem prawno-ekonomicznym, realizującym międzynarodowe zobowiązania do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i innych substancji, w sposób efektywny kosztowo. Mechanizm uprawnień zbywalnych nie opiera się na sztywnych standardach emisyjnych, będących podstawą tradycyjnych instrumentów ekonomiczno-prawnych, lecz na rocznych uprawnieniach do emisji przydzie-

lanych podmiotom. Powiązanie systemu handlu uprawnieniami do emisji UE z mechanizmami opartymi na Protokole z Kioto ma na celu zredukowanie kosztów uczestniczących firm i promowanie transferu przyjaznych dla środowiska technologii do krajów o gospodarce przejściowej i krajów rozwijających się.

Pierwsze uprawnienia musiały zostać przydzielone w trybie administracyjnym, z pominięciem mechanizmów rynkowych, co było spowodowane koniecznością zainicjowania działania systemu. Uprawnienia odpowiadają określonej dopuszczalnej wielkości emisji i mogą być wykorzystane na własne potrzeby prowadzącego instalację, sprzedawane, wykorzystane w następnych latach lub w następnym okresie rozliczeniowym. Powinno to zdopingować podmioty do działań umożliwiających wygospodarowanie wolnych uprawnień, które będą mogły zostać wykorzystane na zwiększenie produkcji własnej lub do handlu z innymi, którym takie uprawnienia będą potrzebne do umożliwienia produkcji. Możliwość przeniesienia uprawnień na nowe instalacje tworzy ekonomiczną zachętę do działań prewencyjnych. Skutek prewencyjny jest tu zdublowany: obejmuje zmniejszenie emisji instalacji istniejącej, a nowe instalacje są przystosowane do postępu technicznego i obowiązujących, a w przypadku przecznych inwestorów, również planowanych warunków prawnych ochrony środowiska. Minimalną formę prewencji regulacja realizuje dobrze. Podstawowa forma prewencji realizowana jest w przypadku umorzenia uprawnień w określonych sytuacjach.

Handel uprawnieniami do emisji jest przede wszystkim instrumentem ekonomicznym, o czym decydują dotyczące go pojęcia charakterystyczne dla takich instrumentów, jak: sprzedaż, przeniesienie czy umorzenie oraz związane z jego stosowaniem skutki podatkowe. Elementami systemu handlu emisjami, charakterystycznymi dla instrumentu

administracyjno-prawnego o działaniu bezpośrednim, są zezwolenie i kary pieniężne. Powinny wzmacniać skuteczność prewencyjną systemu. Na przeszkodzie takiemu oddziaływaniu kar za brak zezwolenia stoi niemożliwość jego stosowania, wynikająca z wadliwej konstrukcji przepisu.

Handel emisjami, dotyczący obecnie tylko dwutlenku węgla, po rozwinięciu będzie instrumentem ekonomiczno-prawnym, który poprzez mechanizm prewencji oparty o zasady rynkowe, stopniowo dostosuje gospodarkę do przestrzegania zasady zrównoważonego rozwoju. Na przeszkodzie mogą stać jedynie czynniki polityczne, które zareagują na protesty przedsiębiorców. Mechanizm powoduje bowiem ograniczenia w produkcji niektórych dóbr istotnych dla gospodarki narodowej. Przykładem może być produkcja cementu w Polsce, która na skutek nie przydzielenia na jej cele wystarczających uprawnień do emisji dwutlenku węgla, może być zmniejszona w 2008 r. o 1 mln ton.

#### **Wniosek 5**

Preferencje podatkowe związane z ochroną środowiska, jakkolwiek dotyczą głównie paliw zużywanych w wielkich ilościach, mają niewielkie znacznie prewencyjne, ze względu na niestabilny system cen paliw. Przyszłych skutków prewencyjnych można upatrywać głównie w zwolnieniu z podatku VAT usług badawczo-rozwojowych z zakresu ochrony środowiska.

#### **Wniosek 6**

Wprowadzone przez prawo polskie instrumenty ekonomiczne w ochronie środowiska nie wymagają gruntownych zmian w odniesieniu do pełnionych przez nie funkcji związanych z realizacją zasady prewencji. Mogą być ulepszone, po gruntownych badaniach dotyczących ich stosowania i skutków. Modyfikacje powinny uwzględniać realne

możliwości wykorzystania mechanizmów rynkowych i zależności wynikające ze wspólnotowej polityki ochrony środowiska. Ponadto powinny uwzględniać efektywność kosztową w celu ułatwienia ich wdrożenia oraz możliwość szybkiego, ale bezwzruszowego włączenia się podmiotów gospodarczych w modyfikowany system.

**Adam Erchemla**

- <sup>1</sup> H. Smets, *Wyjątki od zasady zanieczyszczający płaci*, w: *Wspólnoty Europejskie a prawo ochrony środowiska*, t.2, red. J.-C. Mascel, Lublin 1999, s. 276–277.
- <sup>2</sup> D. Pyć, *Ogólne zasady prawnoustrojowe*, w: *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 143.
- <sup>3</sup> B. Fiedor i in., *Koncepcja modyfikacji systemu instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska. Raport końcowy*, Wrocław 2003, s. 20.
- <sup>4</sup> *Instrumenty ekonomiczne polityki ekologicznej*, red., B. Fiedor, A. Graczyk, Białystok 2006, s. 12.
- <sup>5</sup> M. Górski, *Instrumenty finansowo-prawne*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, J.S. Kierzkowska, Bydgoszcz 2006, s. 122.
- <sup>6</sup> E. Albińska, *Człowiek...*, s. 264.
- <sup>7</sup> P. Małecki, *Podatki i opłaty ekologiczne*, Kraków 2006, s. 5.
- <sup>8</sup> K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona...*, s. 133
- <sup>9</sup> Dz.U. L 242 z 10.9.2002 r. oraz dokument Rady 10917/06 z 26.6.2006 r.
- <sup>10</sup> Zalecenie Rady 2005/601/WE z 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty (2005–2008).
- <sup>11</sup> COM(2007)140 z 28.03.2007.
- <sup>12</sup> Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 31 z 31.10.2003).
- <sup>13</sup> Emission Trading Scheme(ang.).
- <sup>14</sup> A6-0040/2008 z 19.02.2008.
- <sup>15</sup> Dz.U. z 2005 r. Nr 260, poz.2176.
- <sup>16</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 106, poz.723.
- <sup>17</sup> M. Górski, *Gospodarowanie...*, s. 46.
- <sup>18</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.
- <sup>19</sup> M. Górski, *Instrumenty finansowo-prawne*, w: *Prawo...*, red. M. Górski, J.S. Kierzkowska, s. 132.
- <sup>20</sup> W. Radecki, *Komentarze...*, s. 74.
- <sup>21</sup> W. Seneta, J.Dolatowski, *Dendrologia*, Warszawa 1997, s. 97.
- <sup>22</sup> M.in: *Założenia do opracowania aktów prawnych zgodnie z przyjętą przez Rząd koncepcją modyfikacji instrumentów ekonomicznych dla ochrony środowiska w Polsce, wraz z oceną skutków proponowanych regulacji. Raport końcowy*, kier. Projektu: B. Fiedor, Wrocław 2004.
- <sup>23</sup> W. Radecki, *Komentarze do ustawy Prawo ochrony środowiska. Tytuł V*, Wrocław 2002, s. 9.
- <sup>24</sup> K. Gruszecki, *Prawo...*s. 521.
- <sup>25</sup> J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona...*, s. 389.
- <sup>26</sup> K. Gruszecki, *Prawo...*, s. 589.
- <sup>27</sup> W. Radecki, *Komentarze...*, s. 101.
- <sup>28</sup> Serwis samorządowy, <http://samorząd.pap.com.pl>, 4.07.2007.
- <sup>29</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.
- <sup>30</sup> *Komentarze Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska*, red. J. Sommer, tom II, s. 544 i nast.
- <sup>31</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 281, poz.2784.
- <sup>32</sup> *Handel emisjami, historia się zaczyna. Rozmowa z dr inż. Wojciechem Jaworskim*, "Prawo i Środowisko", nr 3(39)2004, s. 5–6.
- <sup>33</sup> Dz.U. L 309 z 27.11.2001.
- <sup>34</sup> Dz.U. L 338 z 13.11.2004.
- <sup>35</sup> Dz.U. L 49 z 19.02.2004. Obecnie obowiązuje decyzja Komisji z 18 lipca 2007 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE (Dz. U. L 229 z 31.11.2004).
- <sup>36</sup> Dz.U. L 59 z 26.02.2004.
- <sup>37</sup> C)M(2003)830 z 11.11.2003.
- <sup>38</sup> Druk sejmowy nr 3381 z 14 października 2004 r.
- <sup>39</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 60, poz.429.
- <sup>40</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 45, poz.295.
- <sup>41</sup> <http://www.mos.gov.pl/she/index.shtml>, 24.10.2007.
- <sup>42</sup> Z. Bukowski, *Prawo...*, s. 169.
- <sup>43</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 września 2005 r. w sprawie wyznaczania Krajowego Administratora Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (Dz.U. z 2005 r. Nr 186, poz. 1562).
- <sup>44</sup> M. Górski, *Ochrona powietrza*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, J.S. Kierzkowska, Bydgoszcz 2006, s. 265.
- <sup>45</sup> Więcej: S. Moczko-Wdowczyk, *Przyznanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zbywanie uprawnień – wybrane skutki w podatku dochodowym od osób prawnych i podatku od towarów i usług*, "Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka", nr 2(48)2007, s. 41–50.
- <sup>46</sup> Sprawozdanie Komisji – postęp na drodze do osiągnięcia celów z Kioto (COM (2006)658 z 27.10.2006).
- <sup>47</sup> M. Górski, *Ochrona powietrza*, w: *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, J.S. Kierzkowska, Bydgoszcz 2006, s. 272.
- <sup>48</sup> Z. Bukowski, *Prawo...*,166.
- <sup>49</sup> J. Ph. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H.Opschoor, Warszawa 1996, s. 238–239.
- <sup>50</sup> *Instrumenty...*, red. B. Fiedor, A. Graczyk, s. 118.
- <sup>51</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 29, poz.257 z późn. zm.
- <sup>52</sup> Dz. U. L 76 z 23.03.1992.
- <sup>53</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 87, poz.825.
- <sup>54</sup> P. Małecki, *Podatki...*s. 44–45.