

Wojciech Fill

Przyczyny oraz skutki zmian prawnofinansowych instrumentów ochrony środowiska

Przyczyny zmian w zakresie prawa ochrony środowiska

W ostatnich kilkunastu latach można zaobserwować nasilenie działań prawnych Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Ważną przyczyną rozwoju europejskiego prawa ochrony środowiska jest powszechne przeświadczenie, że żadne państwo samodzielnie nie może rozwiązać problemu ochrony środowiska z uwagi na międzynarodowy charakter zanieczyszczeń. Działaniom przyjmującym postać konkretnych rozwiązań normatywnych towarzyszą różnorodne uzasadnienia. Ich analiza pozwala na wyodrębnienie biologicznych, etycznych i ekonomicznych przyczyn dokonywania zmian w zakresie prawa ochrony środowiska.

Podstawową przyczyną zmian prawa ochrony środowiska są przesłanki biologiczne. Rozumie się przez nie ochronę biologicznego bytu człowieka, w myśl założenia, że ochrona zdrowia i życia człowieka jest nadrzędnym celem ochrony środowiska w ogóle. Z przesłanek biologicznych wywodzą się postulaty tzw. antyglobalistów – mo-

gące prowadzić do anarchizacji życia społecznego – w myśl tezy o nadrzędności jednostki nad środowiskiem naturalnym i społecznym, z całą jego infrastrukturą gospodarczo-polityczną. Przegląd skrajnych postaw społecznych w omawianym zakresie uwidacznia się w funkcjonowaniu rozmaitych ruchów ekologicznych, które radykalnie odrzucają kompromis pomiędzy działaniami ekologicznymi i gospodarczymi, ze względu na brak skuteczności takich rozwiązań.

Wśród współczesnych etycznych przyczyn zmian prawa ochrony środowiska dominuje pogląd o konieczności zachowania równowagi pomiędzy rozwojem społecznym a zachowaniem środowiska w stanie pierwotnym. Dobrym przykładem ilustrującym etyczne przyczyny dokonywania zmian prawa ochrony środowiska może być kształtowanie się podstawowego dla współczesnego prawa ochrony środowiska pojęcia „zrównoważonego rozwoju”¹.

Istotny wkład w jego ukształtowanie wniósł raport przygotowany w 1987 r. przez Światową Komisję ds. Ochrony Środowiska i Rozwoju². „Zrównoważony rozwój” według rozumienia przyjętego w raporcie polega na rozwoju stabilnym, uwzględniającym procesy zmian, w których eksploatacja zasobów, główne działy inwestowania, kierunki postępu technicznego oraz zmiany instytucjonalne pozostają ze sobą w reakcji niekontrowersyjnej i harmonijnej, dając możliwość zaspokajania potrzeb aktualnych oraz potrzeb i aspiracji ludzkości w przyszłości³. Nieco zmodyfikowaną wersję tego pojęcia można odnaleźć w raporcie końcowym Światowej Komisji Środowiska powołanej w 1983 r.

¹ Pojęcie zrównoważonego rozwoju jest odpowiednikiem angielskiego terminu *sustainable development*. W literaturze można spotkać również inne tłumaczenia: rozwój zintegrowany (A. Chmielak, *Problemy badawcze teorii trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1998, nr 2, s. 35), wzrost samopodtrzymujący się (J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, wyd. 2, Wrocław 2000, s. 60), ekorozwój (P. Tyszek, A. Ziemińska, *Angielsko-polski leksykon terminologii władz lokalnych, organizacji społecznych i ochrony środowiska*, Warszawa 1994, s. 128), ciągły rozwój (M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45), a także rozwój trwały (J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 59).

² Tzw. raport Brudtland – od nazwiska przewodniczącej komisji. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 60.

³ *Ibidem*.

przez ONZ. Przez *sustainable development* rozumie się tam przede wszystkim założenie, że rozwój gospodarczy obecnego pokolenia nie powinien odbywać się kosztem wyczerpywania zasobów nieodnawialnych albo kosztem zużycia zasobów odnawialnych, w tempie przekraczającym tempo ich naturalnej odnowy⁴. Uogólniając, można stwierdzić, że stworzono i umocniono swoistą filozofię dalszego rozwoju świata, u której podstaw znajduje się przeświadczenie o nierozdzielności rozwoju społecznego i gospodarczego z zagadnieniami ochrony środowiska. Jako pożądany uznano taki rozwój gospodarczy, który nie odbywa się kosztem degradacji środowiska.

Podstawową przyczyną ekonomiczną dokonywania zmian w zakresie prawa ochrony środowiska jest próba rozwiązania sprzeczności pomiędzy rozwojem gospodarki a zachowaniem środowiska naturalnego w stanie nienaruszonym. Warto zauważyć, że czyste ekologicznie grunty stają się dobrem coraz rzadszym, jednak niezbędnym przy prowadzeniu – przykładowo – turystycznej, agroturystycznej lub proekologicznej, rolniczej działalności gospodarczej. W związku z tym bardzo szybko wzrasta wartość ekonomiczna gruntów ekologicznie czystych i nasila się obrót gospodarczy w tej dziedzinie.

Opisywane przyczyny bardzo silnie wpływały na kształt zmian ustawodawstwa Unii Europejskiej⁵. Warto zauważyć, że pojęcie zrównoważonego rozwoju do pierwotnego prawa wspólnotowego zostało włączone dopiero w lutym 1992 r. Traktat z Maastricht, wprowadzający zmiany w Jednolitym Akcie Europejskim postanawiał, że zrównoważony rozwój jest zasadą Unii Europejskiej i jednym z podstawowych zadań, którego realizacja wymaga wprowadzenia polityki ochrony środowiska⁶. Kolejne zmiany Traktatu Powołującego Europejską Współ-

⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *op. cit.*, s. 61.

⁵ Począwszy od konferencji w Sztokholmie w 1972 r. EWG zaczęła przyjmować pięcioletnie programy ochrony środowiska będące odpowiedzią na postulaty wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju; K. Gruszecki, *Ochrona prawna środowiska w Unii Europejskiej – źródła prawa europejskiego*, „Aura” 1999, nr 1, s. 7.

⁶ Traktatem z Maastricht Wspólnota Europejska zobowiązała się do prowadzenia odpowiedniej polityki ochrony środowiska jako mechanizmu osiągnięcia celów Wspólnoty. Kwestie szczegółowe zostały uregulowane w Tytule XVI: „Środowisko naturalne”. W zakresie ochrony środowiska na szczególną uwagę zasługuje art. 2 traktatu z Maastricht wprowadzający do pierwotnego prawa wspólnotowego pojęcie zrównoważonego rozwoju, rozumianego ja-

notę Gospodarczą wprowadzono w wyniku wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, który w dziedzinie ochrony środowiska rozwija praktyczne zagadnienia stosowania koncepcji trwałego rozwoju. Artykuł 6 tego traktatu nakazuje, aby wymogi ochrony środowiska były uwzględniane w procesach budowania polityki wspólnotowej niezależnie od obszaru, którego polityka dotyczy. W praktyce, jak się wydaje, przepis ten należy wiązać z obowiązkiem poprzedzenia uchwalenia każdego nowego aktu prawnego, debatą na temat skutków dla środowiska. Zgodnie z traktatem amsterdamskim, wspólnotowa polityka w zakresie ochrony środowiska opiera się na wykształconych w praktyce zasadach: ostrożności, podejmowania działań zapobiegawczych, usuwania szkód ekologicznych u źródła oraz pokrywania kosztów neutralizacji zanieczyszczeń przez sprawcę⁷.

W ujednoliconej wersji Traktatu Ustanawiającego Wspólną Europejską utrzymano przepis charakteryzujący przesłanki prowadzenia polityki ekologicznej polegającej na uwzględnianiu: dostępnych danych naukowo-technicznych, warunków środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty wraz z wyceną potencjalnych zysków i kosztów działań lub ich zaniechania. Zgodnie z art. 175 tego traktatu, kształtowanie ekologicznej polityki może następować przez stosowanie przede wszystkim rozwiązań o charakterze finansowym. Traktat ten utrzymuje również w mocy rozwiązanie nakładające na państwa członkowskie obowiązek finansowania realizacji polityki ekologicznej oraz możliwość finansowego wspierania realizacji polityki w omawianym zakresie środkami pochodzącymi z Funduszu Spójności.

Po przełomie 1989 r. Polska dokonała istotnych zmian w dziedzinie prawa ochrony środowiska. Pozytywne efekty podejmowanych działań ochronnych zbiegły się w czasie z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Analizując dotychczasowe reformy prawne w poszukiwaniu przyczyn zmian w dziedzinie ochrony środowiska, można zauważyć, że nie jest to zbieżność przypadkowa. Postęp pozostaje bowiem w ścisłym związku z procesem dostosowywania

ko popieranie w całej wspólnocie harmonijnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, trwałego i bezinflacyjnego rozwoju z poszanowaniem środowiska naturalnego.

⁷ Traktat amsterdamski, art. 174 ust. 2.

polskiego prawa do wymogów wspólnotowych. Na uwagę zasługuje również fakt, że postęp ten był możliwy dzięki zmianie ustroju gospodarczego państwa.

Prawnofinansowe instrumenty ochrony środowiska oraz kierunki ich zmian

Jedną z normatywnych konsekwencji wypracowywania pojęć i metod skutecznej ochrony środowiska stało się włączenie prawnofinansowych instrumentów jego ochrony do systemów prawnych państw rozwiniętych. Prawnofinansowe instrumenty ochrony środowiska można w rozmaity sposób systematyzować. Jednym z przykładów może być ich międzynarodowa klasyfikacja, przeprowadzona na forum OECD. Zgodnie z nią, należy wyodrębnić podatki ekologiczne, opłaty, kary finansowe, dotacje, kredyty, kaucje ekologiczne oraz tworzenie rynków obrotu uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń.

Przez podatki ekologiczne można rozumieć zarówno podatki pośrednie, jak i bezpośrednie, jeżeli ich nałożenie służy celom ochrony środowiska. Szczególną kategorią podatków ekologicznych są podatki obciążające emisję zanieczyszczeń. Podstawę opodatkowania w tego typu podatkach stanowi najczęściej ilość wyemitowanych do atmosfery lub wody szkodliwych substancji.

W odróżnieniu od podatków ekologicznych, będących jednostronnymi świadczeniami przymusowymi, przez opłaty należy rozumieć obciążenia będące swoistymi świadczeniami wzajemnymi za przewidzianą prawnie możliwość zanieczyszczania środowiska. Z uwagi na wysokość świadczenia również opłaty mogą spełniać funkcję bodźcową, zniechęcając do emisji zanieczyszczeń. Najsilniejszym oddziaływaniem bodźcowym powinny jednak charakteryzować się kary finansowe, znajdujące zastosowanie w przypadku naruszenia norm prawa ochrony środowiska.

Zastosowanie dotacji jako instrumentu mającego służyć ochronie środowiska może prowadzić do rozmaitych skutków prawnych.

Z jednej strony udzielenie dotacji określonej przedsiębiorcy, czy też subwencjonowanie całej gałęzi przemysłu sprzyja wdrażaniu nowych metod neutralizacji zanieczyszczeń oraz ekologicznych procesów technologicznych. Z drugiej jednak dotowanie może powodować naruszenie zasad międzynarodowej konkurencji handlowej, co w dziedzinie ochrony środowiska spowoduje nieopłacalność wytwarzania w innych państwach, niedotowanych, ekologicznie czystych produktów, a tym samym wzrost emisji zanieczyszczeń w skali kontynentu.

Na zachwianie zasad konkurencji międzynarodowej zdecydowanie mniejszy wpływ niż dotacje, mają kredyty preferencyjne udzielane przez niektóre banki i fundusze. Warto jednak zauważyć, że w chwili umorzenia części kredytu, również ta forma finansowania inwestycji w zakresie ochrony środowiska może stać się źródłem ograniczającym swobodę konkurencji.

Wydaje się, że niezwykle skutecznym instrumentem ochrony środowiska są kaucje ekologiczne. Często przyjmują one postać tzw. opłat depozytowych. Opłaty te obciążają produkty zanieczyszczające środowisko; są zwracane ponoszącym je w momencie wypełnienia nałożonych przepisami obowiązków.

Interesującym instrumentem prawnofinansowym ochrony środowiska może stać się stworzenie rynku obrotu prawami do emisji zanieczyszczeń. Jednak wdrożenie tego rozwiązania wymaga spełnienia licznych i kosztownych warunków wstępnych. Warto też podkreślić, że poprawne funkcjonowanie rynku obrotu prawami do emisji wymaga etycznego postępowania jego uczestników. Jeżeli bowiem przedsiębiorca będzie dokonywał emisji zanieczyszczeń w ilościach nieznajdujących pokrycia w posiadanych prawach do emisji, to cały system obrotu straci sens z uwagi na dużą techniczną trudność nadzorowania wszystkich emitentów zanieczyszczeń.

W tym kontekście warto zauważyć, że w wielu państwach należących do OECD trwają zaawansowane prace nad wdrożeniem tzw. ekologicznej reformy fiskalnej. Ma ona być nowatorskim modelem finansowania niektórych zadań publicznych państwa za pomocą środków pozyskiwanych w wyniku obciążenia emitentów zanieczyszczeń środowiska tzw. ekopodatkami. Dotychczas koncepcja ekologicznej

reformy fiskalnej nie została w pełni wdrożona w żadnym państwie. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się przede wszystkim w obawach rządzących. Wiązą się one ze wzrostem obciążeń podatkowych społeczeństwa, zmniejszeniem konkurencyjności w handlu zagranicznym oraz obawą przed rozregulowaniem systemu finansów publicznych. Zasadniczą rolę we wdrażaniu już nie tylko ekologicznej reformy fiskalnej, ale nawet pojedynczych prawnofinansowych bodźców ochrony środowiska, odgrywają liczne lobby przemysłowe oraz interesy narodowe poszczególnych państw⁸.

Również w Polsce Ekologiczna Reforma Fiskalna nie znalazła dotąd zastosowania⁹. W sytuacji gdy budżet państwa jest nadmiernie obciążony wydatkami socjalnymi oraz skutkami wdrażania reform w dziedzinie zabezpieczeń społecznych, postulat ekologicznej reformy fiskalnej nie jest brany przez kolejne rządy pod uwagę jako możliwość choćby częściowego rozwiązania problemu np. bezrobocia¹⁰.

⁸ Bardzo jaskrawym przykładem może tu być zaprzestanie w 1994 r. przez Komisję Europejską prac nad dyrektywą opodatkowującą zużycie energii oraz emisję CO₂. Na cele przeciwników inicjatywy stanęła Wielka Brytania, głosząc, że dyrektywa narusza suwerenność podatkową poszczególnych państw członkowskich. Francja, zależna głównie od energii pochodzącej z elektrowni atomowych, dążyła do opodatkowania wyłącznie emisji CO₂, zaś Włochy stanęły na straży rentowności swoich elektrowni węglowych; I. Kruszewska, B. Thorpe, *Strategies to Promote Clean Production* cz. 3, Greenpeace International 1995.

⁹ Ekologiczna reforma fiskalna jest jednak przedmiotem zainteresowania ośrodków naukowych. Powstają w tym zakresie liczne prace naukowe; zob.: J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002; Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Projekt badawczy „Ekologiczna Reforma Podatkowa jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce początku XXI wieku”, Warszawa 2001; J. Famielec, *Analiza bodźcowych podatków ekologicznych w wybranych krajach zachodnich i możliwości ich wprowadzenia w Polsce*, Kraków 2003.

¹⁰ W obecnych realiach ekonomiczno-społecznych należałoby także zadbać o ukształtowanie prawnofinansowych form rozwiązań łagodzących skutki przeprowadzenia takiej reformy. Jak można sądzić, istotnym elementem wprowadzenia omawianej reformy w Polsce byłaby też konieczność uzyskania zgody politycznej i społecznej.

Skutki zmian następujących w zakresie prawnofinansowych regulacji ochrony środowiska

Z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej efekty zmian następujących w zakresie prawnofinansowych regulacji ochrony środowiska muszą być rozpatrywane z uwzględnieniem zasad funkcjonowania wspólnego rynku, wolnej konkurencji oraz swobodnego przepływu towarów i usług.

Warto zauważyć, że podsumowując wyniki Piątego Programu Działania Wspólnoty w Dziedzinie Ochrony Środowiska, Komisja Unii Europejskiej w swoim raporcie¹¹ uznała rozwój ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska za „główne” pole postępu. W dziedzinie wdrażania prawnofinansowych instrumentów ochrony środowiska Komisja zauważyła, że zastosowanie ekologicznych podatków, systemów depozytowych oraz tworzenie rynków zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń nie przyniosło spodziewanych efektów. W ocenie Komisji, zasadniczą przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak aktywności krajów członkowskich przy realizacji wytycznych Programu, wynikający z braku konkretnych celów, braku współdziałania gospodarki oraz nikłego zainteresowania społecznego¹².

Z uwagi na ograniczone możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie Unii wspólnych regulacji w zakresie ekologicznego opodatkowania, podstawowego znaczenia nabierają regulacje wewnę-

¹¹ KOM (1999) 43, s. 24, pkt 9.

¹² Odnosząc się krytycznie do wyjaśnień Komisji, można zauważyć, że przede wszystkim ona sama ponosi winę za niedostatki w realizacji Piątego Programu Działania Wspólnoty w Dziedzinie Ochrony Środowiska. Zarówno w polityce, jak i w faktycznych działaniach Komisji można wskazać pewne mankamenty, a nawet sprzeczności logiczne. Komisja powinna się liczyć z faktem, że program o charakterze zadaniowym, bez przypisania konkretnych kompetencji oraz zadań i środków określonym podmiotom, nie przyniesie spodziewanych rezultatów, pozostając swoistym manifestem. Na tym tle do wewnętrznie sprzecznych postulatów Komisji można zaliczyć np. z jednej strony konsekwentne dążenie do zmniejszania natężenia transportu samochodowego, z drugiej zaś intensywną rozbudowę infrastruktury drogowej. Na istnienie wewnętrznych sprzeczności w zakresie polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej wskazuje również Trybunał Obrachunkowy; zob. sprawozdanie nr 3/98 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Dz.U. C 191).

trzne poszczególnych państw członkowskich. Wydaje się, że w związku z brakiem regulacji ogólnospółnotowych, państwa członkowskie używają legitymację do wprowadzania indywidualnych regulacji w zakresie ochrony środowiska. Zastosowane rozwiązania powinny być jednak spójne z podjętymi uprzednio przez państwa członkowskie zobowiązaniami. W powyższej sytuacji należy poddać odrębnej analizie sytuację, w której istnieją wspólnotowe regulacje w zakresie harmonizacji prawnofinansowych instrumentów ochrony środowiska oraz sytuację prawną zachodzącą w przypadku braku regulacji harmonizujących¹³.

Polska posiada długą tradycję w stosowaniu prawnofinansowych instrumentów ochrony środowiska. Instrumenty te funkcjonują w kontekście konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, na podstawie szczegółowego rozwiązania ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz wielu innych ustaw. Pomimo trwającej w ostatnich latach rozbudowy polskiego systemu instrumentów ochrony środowiska (m.in. o opłaty produktowe oraz depozytowe), prawnofinansowa ochrona środowiska nadal w dużym stopniu polega na stosowaniu opłat i kar ekologicznych zasilających fundusze ochrony środowiska. Brakuje wśród modernizowanych oraz nowo powstających regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska instytucji od wielu lat powszechnie stosowanych w większości państw Unii. Chodzi tu w szczególności o tzw. podatki ekologiczne *sensu stricto*, a więc zasilające budżet.

W nawiązaniu do problematyki normatywnego kształtu prawnofinansowych instrumentów ochrony środowiska stosowanych w Polsce, komentarza wymagają zmiany zachodzące w obrębie tych rozwiązań. Przede wszystkim należy podkreślić ograniczony zakres ich oddziaływania środków innych niż opłaty i kary finansowe. Proekologiczne rozwiązania o charakterze ulg podatkowych istnieją, ale ich analiza prowadzi do wniosku, że nie są one dostatecznie spójnym systemem. Wśród rozwiązań podatkowych w zakresie ochrony środowi-

¹³ Wprowadzanie podatków oraz innych obciążeń fiskalnych leży w gestii każdego państwa członkowskiego. Istotnym wyjątkiem w tym zakresie jest istnienie ujednoczonych regulacji w zakresie opodatkowania olejów mineralnych, alkoholu oraz wyrobów tytoniowych. W pozostałych dziedzinach swoboda opodatkowania prowadzi do znaczącego zróżnicowania obciążeń fiskalnych.

ska można wskazać przede wszystkim na zastosowanie obniżonych stawek w podatku od towarów i usług dla producentów niektórych wyrobów i urządzeń związanych z ochroną środowiska. Obniżone stawki stosuje się również w zakresie podatku akcyzowego. Ulgi te mają jednak wąski zakres podmiotowy oraz przedmiotowy¹⁴. W pewnych sytuacjach ustawodawca, z uwagi na ochronę środowiska, stosuje również całkowite zwolnienie z podatku¹⁵. Innego rodzaju instrumentem podatkowym o charakterze ulgi jest możliwość pomniejszania podstawy opodatkowania o pewną, określoną ustawowo, kwotę przeznaczoną w formie darowizny na realizację celów związanych z ochroną środowiska. W zakresie uregulowań wskazanych rodzajów ulg podatkowych dochodzi do częstych zmian, polegających na niewielkich korektach wysokości stawek podatkowych w podatkach pośrednich oraz zasad pomniejszania podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych. Zmiany takie z pewnością nie doprowadzą do ukształtowania spójnego systemu podatkowych instrumentów ochrony środowiska, opartego o postulaty ekologicznej reformy fiskalnej. Można zaobserwować również zjawisko likwidacji ulg podatkowych, które były instrumentami ochrony środowiska. Od 2000 r. w ramach reformy systemu podatkowego zostały zlikwidowane wszystkie ulgi i premie inwestycyjne w podatkach dochodowych, w tym także te związane z ochroną środowiska¹⁶. Efektem takiej polityki podatkowej jest ograniczenie opłacalności prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na segregacji i utylizacji odpadów.

Warto również podkreślić, że brakuje w podatkowym systemie prawnym regulacji mogących rekompensować brak wspomnianych podatkowych rozwiązań proekologicznych. Wprowadzenie do systemu prawnego nowych instrumentów prawnofinansowych w postaci

¹⁴ Przykładowo siedmioprocentową stawką podatku od towarów i usług objęte są maszyny, urządzenia i narzędzia dla gospodarki leśnej, urządzenia do utylizacji odpadów oraz stawki podatku akcyzowego dla paliw płynnych o niższej zawartości siarki.

¹⁵ Zwolnieniu z podatku od towarów i usług podlegają m.in. produkty gospodarki leśnej i łowieckiej oraz usługi związane z rozprowadzaniem wody.

¹⁶ Likwidacja części ulg i zwolnień podatkowych korzystnie wpłynęła na uproszczenie zasad wymierzania oraz poboru podatków, przyczyniając się do zwiększenia przejrzystości systemu podatkowego.

opłaty produktowej oraz opłaty depozytowej również nie sprzyja przekazywaniu przez przedsiębiorców części zysku na inwestycje w zakresie ochrony środowiska, choć niewątpliwie instrumenty te służą ochronie środowiska. Charakterystycznym zjawiskiem, wskazującym na brak spójności systemu proekologicznych rozwiązań podatkowych jest również utrzymywanie ulg podatkowych w odniesieniu do produktów i usług wyraźnie szkodliwych dla środowiska oraz opodatkowanie towarów i usług sprzyjających ochronie środowiska¹⁷. Analiza powyższych sprzeczności prowadzi do wniosku, że często zastosowanie prawnofinansowych instrumentów ochrony środowiska paradoksalnie koliduje z innymi niż ochrona środowiska interesami społecznymi¹⁸.

Wiele uwag nasuwa się również w dziedzinie regulacji dotyczących funkcjonowania rynku obrotu zbywalnymi uprawnieniami do emisji zanieczyszczeń. II Polityka Ekologiczna Państwa, przyjęta przez Radę Ministrów w 2000 r., wskazywała rynki zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń jako instrument, który ze względu na swoje cechy w zakresie ochrony środowiska należy pilnie wdrożyć do polskiego systemu prawnego¹⁹. Pomimo to, na wprowadzenie stosownej

¹⁷ Zwiększeniu ruchu prywatnych pojazdów w centrach miast sprzyja wzrost cen za przejazdy komunikacją miejską spowodowany w dużym stopniu zakresem przedmiotowym podatku od towarów i usług przewozów środkami komunikacji miejskiej. Wydaje się, że proekologicznych funkcji nie spełnia również objęcie podatkiem od towarów i usług odprowadzania i oczyszczania ścieków.

¹⁸ Przykładowo, najczęściej każda osoba posiadająca samochód chce, aby jednocześnie istniały: sieć bezpłatnych autostrad oraz niczym nieskażone środowisko naturalne. Paradoks ten z jednej strony może tłumaczyć istnienie sprzeczności w istniejących rozwiązaniach podatkowych dotyczących ochrony środowiska, z drugiej zaś uzmysławia wielość i różnorodność przeszkód, które należy przezwyciężyć, tworząc spójny system podatkowych instrumentów ochrony środowiska.

¹⁹ Ten prawnofinansowy instrument ochrony środowiska łączy w sobie regulację administracyjną w postaci określenia limitu emisji, z regulacją prawnofinansową umożliwiającą obrót przysługującymi poszczególnym podmiotom limitami do emisji zanieczyszczeń. Warto jednak zauważyć, że istnieje niebezpieczeństwo powstawania obszarów o nadmiernej koncentracji zanieczyszczeń w wyniku niekontrolowanego administracyjnie, wolnorynkowego obrotu przyznanymi limitami. Bardzo często przedsiębiorcy stosują zbliżone technologie produkcji i emisji zanieczyszczeń, co może ograniczać płynność obrotu.

regulacji trzeba było czekać aż 5 lat²⁰. W tym czasie powstał system obrotu emisjami m.in. w Wielkiej Brytanii, Holandii i Belgii.

Podsumowanie

W procesie negocjacji członkowskich z Unią Europejską problematyka ochrony środowiska stanowiła jeden z trudniejszych obszarów uzgodnień. Polskie stanowisko negocjacyjne przewidywało uzyskanie znaczących okresów przejściowych w dochodzeniu do standardów normatywnych oraz infrastrukturalnych Unii w zakresie ochrony środowiska. W pierwszym, dobiegającym końca okresie, podstawowym zadaniem było przeprowadzenie zmian instytucjonalnych oraz dostosowanie prawa polskiego do *acquis communautaire*. Dostosowanie polskich rozwiązań prawnych w zakresie ochrony środowiska do rozwiązań Unii Europejskiej, zgodnie z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa²¹, obejmowało osiągnięcie pełnej zgodności prawa polskiego z *acquis communautaire* do końca 2002 r. W celu spełnienia wymagań unijnych, Polska musiała dokonać transpozycji do wewnętrznego porządku prawnego ponad 170 aktów wtórnego prawa wspólnotowego.

Znacznie gorzej niż w przypadku postępów we wdrażaniu prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska, przedstawia się kwestia praktycznego dostosowania polskiej infrastruktury do wymogów normatywnych²². Utrudnieniem w dostępie do środków finanso-

²⁰ Ustawa z 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281, poz. 2784) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.

²¹ Dokument *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa*, przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2000 r.

²² Realizacja inwestycji w tym zakresie została przewidziana na lata 2002–2010, także dopiero po 2010 r. Jest to jednak założenie racjonalne z uwagi na fakt, że wiele z inwestycji w zakresie ochrony środowiska będzie realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, których zdolność kredytowa jest obecnie znacznie ograniczona przez wykorzystanie w wielu przypadkach limitów wysokości zadłużania się, przewidzianych przez ustawę o finansach publicznych.

wania ochrony środowiska przez samorządy terytorialne jest ogólnie rzecz biorąc niewielka efektywność korzystania z instrumentów rynku kapitałowego, choć niektóre z nich, m.in. obligacje wyemitowane przez wiele samorządów, przynoszą wymierne korzyści w zakresie finansowania inwestycji infrastrukturalnych²³. Często również pojawiają się problemy z przygotowaniem odpowiednich dokumentów analitycznych, a nawet ze sporządzeniem stosownych wniosków, od przedstawienia których zależy udostępnienie środków funduszy unijnych²⁴.

Przy założeniu, że nie wprowadza się tzw. ekologicznej reformy fiskalnej, brak sformalizowanej instytucji podatku ekologicznego nie powoduje poważniejszych negatywnych skutków w funkcjonowaniu systemu finansowania ochrony środowiska w Polsce. Zasadniczą komplikację w sprawnym funkcjonowaniu tego systemu może jednak wywołać fakt, że podstawowe jego założenia są wzajemnie sprzeczne²⁵.

²³ Do tej pory przede wszystkim większe miasta decydowały się na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych dzięki emisji obligacji komunalnych; zob. Bank Światowy i Agencja Rozwoju Komunalnego, Seminarium na temat finansowania inwestycji gminnych, materiały seminaryjne, Warszawa 1998.

²⁴ Z opublikowanego 19 marca 2001 r. raportu Komisji Europejskiej wynika, że znaczne opóźnienie realizacji przepisów prawa w zakresie dokonywania inwestycji infrastrukturalnych nie jest cechą jedynie polskiego systemu finansowania ochrony środowiska. Począwszy od 1991 r., kiedy zaczęła obowiązywać dyrektywa o oczyszczaniu ścieków komunalnych (91/271/EWG), również znaczna liczba dużych miast europejskich – w tym także Bruksela – nie została wyposażona w stosowne urządzenia przewidziane przepisami dyrektywy. M. Rudnicki, *System finansowania przedsięwzięć proekologicznych w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 10, s. 38.

²⁵ Istotną funkcją prawnofinansowych instrumentów jest takie kształtowanie zjawisk w zakresie publicznej gospodarki finansowej, aby mogły oddziaływać mechanizmy ekonomiczne. Instytucje opłat oraz kar pieniężnych, wytwarzając przymus ekonomiczny, warunkują poprawność zachowań społeczno-gospodarczych w zakresie przestrzegania przepisów ochrony środowiska. Jednak przestrzeganie norm i dostosowanie się do wynikających z nich nakazów i zakazów powoduje, że maleją wpływy z tytułu kar. Równocześnie ekonomiczna presja nieopłacalności prowadzenia działalności gospodarczej prawnie dozwolonej – lecz naruszającej integralność środowiska – wywołuje zmniejszanie się wpływów z opłat. W efekcie końcowym zwiększenie skuteczności oddziaływania ekonomicznego instytucji opłat i kar prowadzi do zmniejszenia środków wpływających do funduszy ochrony środowiska. Zależność taka spowoduje najprawdopodobniej konieczność wprowadzenia zasadniczych zmian w systemie finansowania ochrony środowiska. J. Famielec, *Instrumenty polityki ekologicznej w krajach OECD*, „Ekonomia i Środowisko” 2000, nr 1, s. 65.

Realnym modelem zmian rozwiązującym wskazane sprzeczności byłoby wdrożenie ekologicznej reformy fiskalnej. Postulatami w tym zakresie już obecnie uzasadnia się wprowadzanie niektórych zmian w strukturze danin publicznych służących ochronie środowiska²⁶. Ekologiczną reformę fiskalną należy wiązać z kompleksową przebudową nie tylko systemu podatkowego i systemu finansowania ochrony środowiska, ale również z wprowadzeniem zmian w systemie ubezpieczeń społecznych. Warto jednak pamiętać, że możliwość oddziaływania bodźcowego instytucji prawnofinansowych stosowanych w zakresie ochrony środowiska zostałaby wówczas znacznie ograniczona, a nawet wyeliminowana. Przed podjęciem jakichkolwiek działań legislacyjnych zmierzających w opisywanym kierunku, należy przede wszystkim starannie obserwować efekty zastosowania rozwiązań o charakterze ekologicznej reformy fiskalnej, m.in. w Niemczech.

Jednocześnie nie można nie uwzględnić faktu, że dopóki polski system finansowania ochrony środowiska będzie w znacznej mierze oparty na funduszach ochrony środowiska, to tak rozumiana reforma fiskalna jest utrudniona. W tej sytuacji wydaje się, że dostosowanie systemu opłat w zakresie ochrony środowiska do rozwiązań unijnych, jest zaledwie pierwszym etapem zmian w systemie danin publicznych. Kolejny być może będzie zmierzał w kierunku włączenia danin o charakterze ekologicznym w ramy systemu budżetowego państwa, z jednoczesnym przebudowaniem zasad finansowania już nie tylko ochrony środowiska, ale i wydatków sfery socjalnej.

²⁶ Por. pkt I uzasadnienia do projektu ustawy o obowiązkach przedsiębiorców oraz o opłacie produktowej i depozytowej.