

Opłaty za korzystanie ze środowiska jako źródło finansowania zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego

Anna Barczak*

Streszczenie: *Cel* – Celem niniejszego artykułu jest analiza przepisów prawnych, dotyczących jednego ze źródeł finansowania zadań JST w zakresie ochrony środowiska, jakim jest opłata za korzystanie ze środowiska. Główną tezę prowadzonych rozważań jest stwierdzenie, że opłata za korzystanie ze środowiska w sposób znaczący wpływa na budżety powiatów i gmin w zakresie finansowania zadań ochronnych, mimo, że kwoty uzyskane z jej tytułu nie należą do wysokich. Dokonana także zostanie charakterystyka analizowanego instrumentu poprzez zwrócenie uwagi na charakter prawny, jak i elementy konstrukcyjne.

Metodologia badania – wielopłaszczyznowa. Podstawowa metoda badawcza zastosowana w artykule oparta jest na kompleksowej i wszechstronnej analizie materiału normatywnego, a także na analizie i ocenie poglądów nauki prawa i dorobku orzecznictwa sądowego i administracyjnego. Uwzględniony został dorobek polskiej doktryny prawa ochrony środowiska, jak i prawa finansowego.

Wynik – Przeprowadzona analiza potwierdza centralne miejsce opłat za korzystanie ze środowiska w katalogu instrumentów mobilizujących do przestrzegania zasad z zakresu prawa ochrony środowiska. Środki pochodzące z opłat przekazywane są na finansowanie realizacji zadań JST związanych z ochroną środowiska.

Oryginalność/wartość – W doktrynie nie zwracano uwagi do tej pory na znaczenie opłat za korzystanie ze środowiska jako ważnego źródła finansowania zadań JST w zakresie ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, opłata, zadania, źródła finansowania zadań

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) w zakresie ochrony środowiska wykonują różnicowane zadania, posługując się wszystkimi istniejącymi prawnymi formami działania. Decentralizacja administracji publicznej powoduje, że jednostki te są głównymi wykonawcami zadań ochronnych. Niezbędnym elementem należytego wykonywania obowiązków środowiskowych jest zapewnienie JST środków finansowych na ich realizację. Aktualnie można zauważyć, że źródła finansowania samorządowych zadań z zakresu ochrony środowiska mają postać wielokierunkową. W literaturze przedmiotu, przyjmując jako kryterium pochodzenie środków finansowych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, wykonywanych przez JST, wyróżnia się: środki budżetowe (środki pochodzące z budżetu państwa oraz środki pochodzące z budżetu JST); środki prywatne (umiejscowione

* dr hab. Anna Barczak, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ochrony Środowiska, e-mail: annabarczak@mec.univ.szczecin.pl.

poza budżetem, tj. kredyty bankowe i pożyczki, w tym również bankowe), *leasing*, *factoring*, obligacje komunalne oraz środki pochodzące z funduszy ochrony środowiska, środki zagraniczne (pochodzące z zagranicznych źródeł, np. z Unii Europejskiej) oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Kowalewska 2015: s. 207).

Z uwagi na to, że cele związane z ochroną środowiska w dużym stopniu finansowane są przy pomocy opłat (Czerwiński 2008), stąd też przedmiotem artykułu jest analiza jednego źródła finansowania zadań ochronnych JST, przyjmującego postać opłaty za korzystanie ze środowiska. Wpływy z tej opłaty stanowią między innymi dochód budżetu gminy i powiatu. Aby były one wykorzystane przez JST w sposób prawidłowy, niezbędne jest zwrócenie uwagi na jej cechy charakterystyczne oraz elementy konstrukcyjne, a następnie wskazanie szczegółów związanych z gromadzeniem i redystrybucją tych środków trafiających do samorządowych budżetów.

1. Opłata za korzystanie ze środowiska – charakter prawny

Do źródeł finansowych zadań wykonywanych przez JST, zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska o ważnym znaczeniu, należy zaliczyć opłaty. W literaturze przedmiotu pojawia się pojęcie „opłaty ekologicznej”. Różnorodność tego typu opłat powoduje, że ich definicja jest utrudniona. W ujęciu *sensu largo* opłata ekologiczna to opłata o charakterze publicznym, mająca ścisły związek z ochroną środowiska (Małecki 2009). W doktrynie nauk ekonomicznych pod pojęciem „opłata ekologiczna” rozumie się płatność za każdą jednostkę zanieczyszczeń wprowadzonych do środowiska (Famielec 2000) lub jako opłatę mającą zastosowanie do produktów obciążających środowisko (Kryk, Kłos, Łucka 2011).

Opłaty ekologiczne pełnią dwójakiego rodzaju funkcje, tj. bodźcową (zachęcającą do działań ochronnych) i redystrybucyjną (środki pochodzące z opłat powinny być przekazane na finansowanie realizacji zadań związanych z ochroną środowiska i jako takie stanowić źródło funduszy finansujących przedsięwzięcia, których celem jest ograniczenie uciążliwości dla środowiska wynikających z działalności człowieka) (Radecki 2011, s. 978; Woźniak 2013, s. 146; Draniewicz 2008).

Opłaty ekologiczne są rodzajem daniny publicznej (Ofiarski 2013; Radecki 2009, s. 29). Według art. 84 oraz art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze spros. i zm.) daniny publiczne (świadczenia i ciężary publiczne) mogą być nakładane i określane wyłącznie w ustawie.

Ustawodawca posiada względną swobodę w określaniu nazw różnych kategorii danin publicznych (np. są to podatki, opłaty, obowiązkowe wpłaty do budżetu lub państwowego funduszu celowego, składki obowiązkowe). Każda danina publiczna charakteryzuje się pewnymi cechami, np. przymusowością, bezzwrotnością, charakterem pieniężnym. Daniny publiczne są pobierane przez państwo w celu wykonywania zadań publicznych.

W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.) daniny publiczne to: podatki, składki, opłaty, wpłaty

z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

Uwzględniając te cechy można uznać, że opłaty za korzystanie ze środowiska są formą daniny publicznej, ponieważ:

- zostały ustanowione w drodze ustawy, np. ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.), dalej u.p.o.ś.,
- ich elementy konstrukcyjne, tzn. podmioty zobowiązane do uiszczania opłat, przedmiot opłaty, podstawę wymiaru, stawki, zwolnienia, zwyczajki, zniżki określono w ustawie. W ten sposób spełniono standardy wynikające z art. 217 Konstytucji RP odnoszące się do nakładania zarówno podatków, jak również „innych danin publicznych” (Draniewicz 2007),
- opłaty są ekwiwalentne tzn. ponoszącemu opłatę przysługuje określone świadczenie wzajemne. W tym przypadku jest to możliwość korzystania z zasobów środowiska. Stanowią szczególnego rodzaju wycenę poszczególnych komponentów środowiska,
- opłaty za korzystanie ze środowiska są opłatami publicznymi tzn. wpływy z tych opłat są przeznaczane na realizację zadań publicznych w sferze ochrony środowiska,
- stosuje się do nich, w określonym zakresie przepisy działu III (pt. Zobowiązania podatkowe) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2015, poz. 613),
- wpływy z tych opłat stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i budżetów gmin. Są to zatem przychody i dochody jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych,
- do zobowiązań z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1619 ze zm.), a więc analogicznie, jak do innych danin publicznych.

Już tylko te argumenty można uznać za wystarczające do zakwalifikowania opłat za korzystanie ze środowiska do kategorii „daniny publicznej”.

Należy jednak zaznaczyć, że charakter prawny opłat za korzystanie ze środowiska nie jest jednoznaczny. Trwają dyskusje zarówno w judykaturze, jak i doktrynie (Woźniak 2013, s. 150–154; Radecki 2002, s. 18–20; Draniewicz, Jerzmański, Moczko-Wdowczyk, Rotko, Sommer 2010, s. 96–100; Gruszecki 2003).

2. Opłata za korzystanie ze środowiska – elementy konstrukcyjne

Regulacje prawne dotyczące opłat za korzystanie ze środowiska wynikają z tytułu V u.p.o.ś. Można wskazać, że w u.p.o.ś. zostały uregulowane wszystkie najważniejsze elementy konstrukcji opłat, z częściowym odesłaniem do przepisów Ordynacji podatkowej (Fill 2012).

Artykuł 275 u.p.o.ś. określa w sposób ogólny zakres podmiotowy zobowiązanych do uiszczenia opłaty za korzystanie ze środowiska. Zakres ten jest dość szeroki (Smoleń 2009; s. 175). Według cytowanego przepisu do ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska są obowiązane podmioty korzystające ze środowiska. Definicja legalna tego terminu wynika z art. 3 pkt 20 u.p.o.ś. Wyjątkowo do ponoszenia tych opłat zobligowane są także osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami (art. 284 ust. 2 u.p.o.ś.). Ustawodawca wskazuje tu jednak jeden warunek. Ma to miejsce wówczas, gdy korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska oraz pozwolenia wodnoprawnego na pobór wód w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo wodne.

W art. 279 u.p.o.ś. w sposób szczegółowy został określony krąg podmiotów, na których spoczywa obowiązek ponoszenia opłat. W ust. 1 ustawodawca nakłada obowiązek uiszczenia opłat, które związane są z eksploatacją instalacji. Natomiast w ust. 2–4 określono obowiązek ponoszenia opłat przez posiadacza odpadów.

Z powyższego wynika, że przy ustalaniu kręgu adresatów zobowiązanych do ponoszenia opłaty zasadniczo wykorzystano kryterium sposobu korzystania ze środowiska. W wypadkach szczegółowych posłużono się natomiast przesłanką podmiotową, tj. podmiotem prowadzącym instalację.

Zakres przedmiotowy opłaty za korzystanie ze środowiska zawiera art. 273 ust. 1 i 3 u.p.o.ś. Podkreślić wypada, że przedmiot opłaty odpowiada na pytanie, od czego jest płacona opłata (Gliniecka 2010, s. 883).

Zasadniczo wyróżnić możemy pięć rodzajów opłat za korzystanie ze środowiska. Są to:

- opłata za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza,
- przydzielone uprawnienia do emisji na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 roku o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. poz. 1223 ze zm.),
- opłata za pobór wód,
- opłata za wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi,
- opłata za składowanie odpadów.

Artykuł 273 ust. 3 u.p.o.ś. zawiera odesłanie do innych ustaw w zakresie m.in. określenia odrębnych przypadków i zasad ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

Zdaniem WSA w Łodzi art. 273 u.p.o.ś. reguluje generalną zasadę ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska (wyrok z dnia 17 października 2012 r., II SA/Łd 719/12, CBOSA).

W art. 277 u.p.o.ś. uregulowano właściwość miejscową urzędów, odpowiednio organów administracji publicznej, na rachunek których mają być uiszczane analizowane opłaty. Generalnie są one wnoszone na właściwy, ze względu na miejsce korzystania ze środowiska, rachunek urzędu marszałkowskiego. W sposób szczególny potraktowane zostały opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wynikające z eksploatacji urządzeń. Tego typu opłaty wnoszone są na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce rejestracji podmiotu korzystającego ze środowiska. Należy zgodzić się z E.K. Czech, że zróżnicowanie właściwości miejscowej urzędów marszałkowskich, na

rachunek których mają być wnoszone opłaty za korzystanie ze środowiska, wynika z problemów, które w praktyce mogą się pojawić w związku z ustaleniem miejsca korzystania ze środowiska w zakresie wprowadzania gazów i pyłów do powietrza wynikających z eksploatacji urządzeń (Czech 2013, s. 484).

Opłaty za korzystanie ze środowiska są ustalane przed podmiot korzystający ze środowiska we własnym zakresie (art. 284 ust. 1 u.p.o.ś.). Oznacza to, że występuje w tym zakresie metoda samoobliczania. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym wskazuje się, że z analizowanego przepisu wynika, że obowiązek ponoszenia opłat obciąża podmiot z mocy samego prawa, bez konieczności wydawania decyzji i bez wzywania do zapłaty (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2008 r., IV SA/Wa 2152/07, CBSOA). Należy zgodzić się z poglądem wysuwany w doktrynie, że metoda samowymiaru jest „wyrazem zaufania publicznego, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku dołożenia należytej staranności w obliczaniu wysokości tych zobowiązań” (Ciechanowicz-McLean 2008, s. 472). Przyjęcie takiej metody naliczania opłaty sprowadza się do nałożenia na właściwe organy kontroli prawidłowości jej samoobliczenia.

Z powyższego wynika, że zobowiązanie z tytułu opłaty za korzystanie ze środowiska powstaje z mocy prawa (wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2008 r., II SA/Łd 371/08, Lex 505857). Oznacza to, że organ ochrony środowiska nie jest właściwy do wydania decyzji administracyjnej ustalającej wysokość opłaty. Marszałek województwa posiada jednak określone zadania reglamentacyjne, uruchamiające tryb decyzyjny. Jest on zobligowany do podejmowania odpowiednich czynności w przypadku naruszenia przez zobowiązanego do wniesienia opłaty szczegółowo wskazanych zobowiązań. Wyjątki te wynikają z art. 288 ust. 1 u.p.o.ś. Po pierwsze, gdy podmiot zobowiązany do poniesienia ciężaru świadczenia nie przedłożył obligatoryjnego wykazu zawierającego informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat, marszałek województwa wymierza opłatę, w drodze decyzji, na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Po drugie, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska zamieścił w wykazie zawierającym informacje i dane o zakresie korzystania ze środowiska oraz o wysokości należnych opłat informacje lub dane nasuwające zastrzeżenia – marszałek województwa wymierza, w drodze decyzji, na podstawie własnych ustaleń lub wyników kontroli wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, opłatę w wysokości stanowiącej różnicę pomiędzy opłatą należną, a wynikającą z wykazu. Po trzecie, gdy podmiot korzystający ze środowiska nie dokonał rozliczenia emisji, marszałek województwa wymierza, w drodze decyzji, na podstawie wykazu prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych, którzy nie dopełnili obowiązku rozliczenia wielkości emisji, przekazanego przez Krajowy ośrodek bilansowania i zarządzania emisjami.

Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenia sądów administracyjnych, które odnoszą się do środków dowodowych pozwalających na obliczenie opłaty. Zdaniem WSA w Gdańsku (wyrok z dnia 18 kwietnia 2012 r., II SA/Gd 971/11, Legalis) przy wymierzaniu przez organ opłat za korzystanie ze środowiska istnieje hierarchia dowodów, ale nie oznacza ona

ograniczenia ich tylko do wymienionych w art. 288 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 u.p.o.ś. Z kolei WSA w Łodzi zauważył, że wykładnia art. 288 ust. 2 u.p.o.ś. „i to zarówno językowa, jak i systemowa, nie prowadzi do ograniczenia środków dowodowych służących organowi do właściwego ustalenia wielkości opłaty” (Wyrok z dnia 3 lutego 2010 r., II SA/Łd 742/09, Legalis).

Ogólne zasady dotyczące ustalania opłaty w odniesieniu do okresu, z którego te stawki mają być uwzględniane, a także termin wnoszenia opłaty za dany rok kalendarzowy reguluje art. 285 u.p.o.ś. Opłaty ustala się według stawek obowiązujących w okresie, w którym korzystano ze środowiska. Podmiot korzystający ze środowiska wnosi opłatę za dany rok kalendarzowy do dnia 31 marca następnego roku. Jest to termin prekluzyjny, co oznacza, że po tym terminie marszałek województwa powinien podjąć czynności, na które wskazuje art. 288 u.p.o.ś. (o czym wyżej). Wyjątki wynikają z art. 285 ust. 3, 4 u.p.o.ś. oraz art. 285a u.p.o.ś. Pierwszy wyjątek dotyczy terminu wnoszenia opłaty w stosunku do opłaty zryczałtowanej za odprowadzone ścieki, pochodzące z chowu lub hodowli ryb innych, niż łososioвате lub innych organizmów wodnych. Przedmiotem drugiego wyjątku są składowiska odpadów, na których umieszczono odpady oraz wydobyto z nich odpady tego samego rodzaju. Trzeci z kolei wyjątek, odnosi się do opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w zakresie emisji tych gazów.

Do zakresu obowiązków podmiotu korzystającego ze środowiska należy nie tylko wniesienie opłaty i jej naliczenie, ale także rozstrzygnięcie wszelkich kwestii spornych mogących zaistnieć w zakresie ustalania wysokości należnej opłaty, a także właściwości miejscowej podmiotu, na którego rachunek ma być ona wniesiona (Kowalewska 2015, s. 225). Znalazło to potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie podmiot korzystający ze środowiska jest obciążony obowiązkiem naliczenia odpowiedniej opłaty i wniesienia jej na właściwy rachunek (wyrok z dnia 26 lutego 2008 r., IV SA/ Wa 2152/07, LEX nr 489193). Z powyższego wynika, że ciężar związany z wymiarem opłaty spoczywa na podmiocie zobowiązanym do jej wnoszenia.

Uiszczenie opłat za korzystanie ze środowiska nie ma charakteru bezwzględnie. Istnieją przypadki zwalniające z obowiązku ich zapłaty. Przesłanki te wynikają z art. 273 ust. 4, art. 289, art. 294 i art. 296 u.p.o.ś. Ponadto sejmik województwa posiada uprawnienie do uchwalenia podwyższenia kwoty 800 zł, jednak nie więcej niż do 50% (art. 289 ust. 2 u.p.o.ś.). Czyni to w drodze aktu prawa miejscowego. Ustawodawca nie wskazuje formy tego aktu. Wydaje się, że akt ten przyjmie postać uchwały.

Górne maksymalne stawki analizowanych opłat określa art. 290 ust. 1 u.p.o.ś., co jest zgodne z art. 217 Konstytucji RP. Z kolei szczegółowe określone jednostkowe stawki opłat reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 roku w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. poz. 1875).

3. Oplaty za korzystanie ze środowiska jako wpływ do budżetu JST

Wszelkie działania środowiskowe nie mogą być realizowane bez elementów finansowych. Ochrona środowiska bez mechanizmu jej finansowania nie byłaby efektywna. Będzie ona zatem zawsze wymagała odpowiednich nakładów finansowych. Jednostkami, które najbardziej będą potrzebowały takich źródeł są JST. Wpływy z różnorodnych środków finansowych zasilają budżety samorządowe. Oplaty za korzystanie ze środowiska są jednym z takich instrumentów. Wpływy z tytułu analizowanych opłat stanowią przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dochody budżetów powiatów i gmin.

Z uwagi na to, że opłaty za korzystanie ze środowiska stanowią dochód budżetów JST, tym samym środki te przeznaczone są na realizację zadań związanych z ochroną środowiska oraz innych zadań o charakterze publicznym. Według art. 403 ust. 1 u.p.o.ś. powiat musi finansować wybrane zadania w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynikające z art. 400a u.p.o.ś. w wysokości nie mniejszej, niż kwota wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych, stanowiących dochody budżetu powiatu, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W przypadku finansowania zadań gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej z jednym wyjątkiem jest to katalog identyczny z zadaniami powiatu (katalog zadań powiatu jest o jedno zadanie szerszy). Gmina, podobnie jak powiat, ma obowiązek finansować te zadania w wysokości nie mniejszej, niż kwota wpływów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych, stanowiących dochody budżetu gminy, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Oplaty za korzystanie ze środowiska wpływają na „specjalne rachunki bankowe, prowadzone wyłącznie w celu gromadzenia i redystrybucji tych wpływów” (Kaletta-Jagiełło 2001, s. 930). Posiadaczem rachunków jest, według art. 402 ust. 1 u.p.o.ś., w związku z art. 277 ust. 1–3 u.p.o.ś., zarząd województwa. Do obowiązku zarządu województwa należy przekazywanie wpływów z tych środków między innymi na rachunki budżetów gmin i powiatów, w terminie do końca następnego miesiąca po ich wpływie, pod rygorem odsetek za zwłokę określonych w Ordynacji podatkowej.

Ustawodawca redystrybuując środki z opłat do budżetów gmin i powiatów reguluje łącznie z administracyjnymi karami pieniężnymi. Sposób podziału wpływu opłat i kar wynika z art. 402 ust. 4–7 u.p.o.ś., przy czym:

- ust. 4–6 regulują procentowy wpływ opłat i kar (budżet gminy – zasadniczo 20%, ale 100% z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów i 50% z tytułu opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów; budżet powiatu – 10%, ale bez opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów, lecz 10% w wypadku składowania odpadów na obszarze powiatu),

- ust. 4a wprowadza przypadki pomniejszenia tych wpływów za wprowadzenie określonych substancji do powietrza (tj. wpływy z tytułu opłat za wprowadzanie do powietrza dwutlenku węgla i tlenków azotu przed dokonaniem podziału pomniejsza się o kwotę stanowiącą 7,5% tych wpływów, która stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej).

Uwagi końcowe

Opłaty za korzystanie ze środowiska należą do najczęściej stosowanych instrumentów finansowo-prawnych w ochronie środowiska. Przyjmują one postać ekwiwalentu za możliwość korzystania ze środowiska na podstawie wydanej decyzji administracyjnej, tj. pozwolenia emisyjnego, jeżeli jest ono wymagane. Opłata taka jest ponoszona zatem w wyniku legalnego korzystania ze środowiska. Jest to środek mający zastosowanie zarówno wobec odpowiednich elementów środowiska, jak i w stosunku do działalności uciążliwej i niebezpiecznej. Opłaty są instrumentem służącym realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, zasady „zanieczyszczający płaci”, jak i zasady prewencji i przezorności, będących najważniejszymi zasadami współczesnego prawa środowiska. Opłaty są środkiem prewencyjnym nie tylko ze względu na swój charakter prawny, ale i moment egzekwowania *ex ante*, czyli przed rozpoczęciem działania (Woźniak 2013, s. 144).

Opłaty za korzystanie ze środowiska zasilają m.in. budżet JST (tj. gminy i powiatu). Mimo, że nie są to wysokie kwoty, ich znaczenie jako źródło finansowania zadań JST w zakresie ochrony środowiska jest istotne.

Literatura

- Ciechanowicz-McLean J. (2008). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy (red.). Warszawa.
- Czech E. K. (2013). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy (red.). Warszawa.
- Czerwiński Sz. (2008). Jaki podatek od zanieczyszczonego środowiska? W jakim stopniu rozwiązania podatkowe powinny służyć realizacji polityki ochrony środowiska? *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 3–4, 53.
- Draniewicz B. (2007). Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska. *Państwo i Prawo*, 7, 70–81.
- Draniewicz B. (2008). Spór o charakter prawny opłat produktowych. *Przegląd Prawa Publicznego*, 12, 28.
- Draniewicz B., Jerzmański J., Moczko-Wdowczyk S., Rotko J., Sommer J. (2010). Korzystanie ze środowiska i jego zasobów. W: W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza – rozwój – perspektywy*. Warszawa.
- Famielec J. (2000). Instrumenty polityki ekologicznej w krajach OECD. *Ekonomia i Środowisko*, 1, 9.
- Fill W. (2012). Determinanty oraz kształt współczesnego systemu należności związanych z odpadami. *Finanse Komunalne*, 11, 50.
- Gliniecka J. (2010). Opłaty publiczne. W: L. Etela (red.), *System prawa finansowego. T. III Prawo daninowe*. Warszawa.
- Gruszecki K. (2003). Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska. *Glosa*, 7, 4.
- Kaleta-Jagiello (2001). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. J. Jendroška (red.). Warszawa.

- Kowalewska E. (2015). *Finansowanie samorządowych zadań z zakresu ochrony środowiska*. W: A. Barczak, E. Kowalewska (red.), *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*. Warszawa.
- Kryk B., Kłos L., Łucka I.A. (2011). *Oplaty i podatki ekologiczne po polsku*. Warszawa.
- Małecki P.P. (2009). *Oplaty ekologiczne w Polsce. Analiza i ocena za lata 2002–2007*. Kraków.
- Ofiarski Z. (2013). *Ogólne prawo podatkowe*. Warszawa.
- Radecki W. (2002). *Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne, tytuł V ustawy – Prawo ochrony środowiska*. Wrocław.
- Radecki W. (2009). *Oplaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw: prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*. Warszawa.
- Radecki W. (2011). *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa.
- Smoleń P. (2009). *Prawo ochrony środowiska*. J. Stelmasiak (red.), Warszawa.
- Woźniak M. (2013). *Oplaty w prawie administracyjnym*. E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, J. Korczak, M. Woźniak (red.). Warszawa.

ENVIRONMENTAL FEES AS A SOURCE OF FINANCING LOCAL GOVERNMENT UNITS' PROTECTION-RELATED TASKS

Abstract: *Purpose* – The purpose of this paper is to analyse legal regulations concerning one of the sources of financing LGU tasks in terms of protection of the environment, namely the environmental fee. The main thesis of considerations is a statement holding that the environmental fee significantly affects budgets of districts and communes in terms of financing protection-related tasks, even though sums obtained from the fee cannot be construed as high. The analysed instrument will also be characterised by highlighting its legal nature and structural elements.

Design/methodology/approach – multidimensional. The basic research method applied in the paper is based on a comprehensive and all-round analysis of normative material, as well as on the analysis and evaluation of the views of the legal science and the *acquis* of judicial and administrative case law. The *acquis* of the Polish doctrine on the environmental protection law and the financial law have also been taken into account.

Findings – The performed analysis confirms environmental fees' central place in the catalogue of instruments encouraging compliance with the principles of the environmental protection law. The resources coming from the fee are allocated to finance the implementation of LGU tasks concerning the protection of the environment.

Originality/value – The doctrine to date has not been noticing the significance of the environmental fee as an important source of financing LGU tasks in terms of protection of the environment.

Keywords: protection of the environment, fee, tasks, sources of financing tasks

Cytowanie

- Barczak A. (2016). Oplaty za korzystanie ze środowiska jako źródło finansowania zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (82/1), 701–709. DOI: 10.18276/frfu.2016.4.82/1-58.