

JERZY MAŁECKI

PRAWNOFINANSOWE INSTRUMENTY KSZTAŁTOWANIA I OCHRONY ŚRODOWISKA CZŁOWIEKA

Kształtowanie środowiska człowieka staje się w coraz większej skali przedmiotem szczegółowych regulacji prawnych. Ustalenie jednak ściślego przedmiotu ochrony środowiska jest obecnie dość trudne z uwagi na chwiejne i sprzeczne stanowiska nauk technicznych, ekonomicznych, prawnych i przyrodniczych. Otóż np. biologowie koncentrują swoją uwagę głównie na ochronie przyrody, utożsamiając niekiedy jej ochronę z ochroną środowiska¹. Natomiast nauki techniczne i ekonomiczne skłonne są ustalać przedmiot środowiska bardzo szeroko, zaliczając doń ochronę: przyrody, zasobów naturalnych, ochronę obszaru zurbanizowanego, zdrowia ludzkiego w sposób bezpośredni².

W socjalistycznej literaturze prawniczej — pod wpływem tradycji ruchu ochrony przyrody — występowała początkowo tendencja do ograniczania rozważań do tzw. środowiska naturalnego, biologicznego czy ochrony przyrody³. Coraz częściej jednak w przepisach prawnych oraz w doktrynie prawniczej używa się terminu „środowisko człowieka” bardzo szeroko, tak by tą nazwą objąć nie tylko przyrodnicze warunki życia człowieka, ale również te przedmioty i zjawiska, które nie mają charakteru przyrodniczego, ale wywołane zostały działalnością człowieka i tworzą

¹ Por. m. in. W. Michajłow, *Sozologia i problemy środowiska życia człowieka*, Warszawa 1975, s. 46 i n.; T. Szczęsny, *Ochrona przyrody i krajobrazu*, Warszawa 1975, s. 14 in.; S. Myczkowski, *Człowiek-przyroda-cywilizacja, Kształtowanie zasobów przyrody oraz ochrona biosfery*, Warszawa 1976, ss. 384.

² Por. np. Praca zbiorowa, *Ochrona środowiska człowieka*, Warszawa 1974, MGT i OŚ, ss. 518; *Zadania nauki w dziedzinie racjonalnego kształtowania środowiska człowieka*, Warszawa 1974, s. 63 - 79; Peter Brooks, *Problems of the environment*, London 1974, ss. 223; Joe S. Bain, *Environmental decay, Economic causes and remedies*, Boston 1973, ss. 235.

³ Por. np. W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971; L. Jastrzębski, *Ochrona przyrody i środowiska w Polsce, Zagadnienia administracyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976; praca zbiorowa pod red. O. S. Kołbasowa, *Pravovaga ochrana prirody v SSSR*, Mińsk 1975; Rudolf Měkota, *Ochrana prirody v československom prave*, Bratislava 1968.

warunki życia ludzkiego (np. problematyka odpadów, hałasu i wibracji, temperatury, promieniowania magnetycznego i jonizującego, chemizacji rolnictwa)⁴. Również projekt polskiej ustawy o ochronie środowiska z maja 1976 r. właśnie w tym słusznym kierunku definiuje je jako „ogół elementów powstałych w sposób naturalny bądź ukształtowanych przez człowieka, które tworzą warunki życia i rozwoju człowieka”.

Instytucje prawne powołane do ochrony środowiska człowieka można pod względem spełnianych funkcji podzielić na dwie grupy: prewencyjne i represyjne⁵. Wśród tych instrumentów prawnych największą rolę przypisuje się pierwszej grupie środków prawnych, gdyż oddziałują one na poszczególne komponenty środowiska w sposób zabezpieczający. Do instrumentów prawnych typu ochronnego zalicza się m. in.: instytucję obszaru ochronnego, normy dopuszczalnych zanieczyszczeń, limity zanieczyszczeń, właściwą politykę lokalizacyjną i związaną z tym instytucję planowania przestrzennego, całkowity zakaz określonej działalności, opłaty i podatki za naruszenie oraz korzystanie z zasobów środowiska, systemy finansowe jednostek gospodarczych uwzględniających ochronę środowiska, bezprocentowe kredyty na finansowanie inwestycji w zakresie ochrony środowiska, fundusze celowe ochrony środowiska, premiowanie odzysku surowców i wykorzystania odpadów poprodukcyjnych, dotacje na sfinansowanie szczególnie kosztownych przedsięwzięć ochronnych.

Do instytucji prawnych spełniających przede wszystkim funkcje represyjne za niewłaściwe użytkowanie środowiska, zaliczyć można np. odpowiedzialność karną, cywilną, instytucję kary pieniężnej za przekroczenie dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń, instytucję nawiązki, a także wykorzystanie instytucji wyłączenia z uwagi na niewłaściwą gospodarkę.

Ze względu na sposób sformułowania dyspozycji, normy prawne dotyczące ochrony środowiska człowieka mogą być konstruowane w dwojaki sposób. Mogą one po pierwsze kształtować środowisko człowieka przez stwarzanie nakazów albo zakazów określonego (postępowania (np. zakaz emisji gazów i pyłów, zakaz odprowadzania ścieków o określonych stężeniach albo nakaz budowy urządzeń oczyszczających lub redukujących zanieczyszczenia). Adresat nie ma w tych sytuacjach możliwości wyboru, jeśli nie chce narazić się na sankcje. Najczęściej tego rodzaju metody re-

⁴ Por. np. J. Blok, A. Podnieśniński, *Główne kierunki regulacji prawnej w projektowanej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska*, Biuletyn Instytutu Kształtowania Środowiska 1975, nr 3, s. 14-17; Klaus Gläss, *Problemy prawne kształtowania i ochrony środowiska w Niemieckiej Republice Demokratycznej*, PiP 1975, nr 8-9, s. 52-61; Z. Madar, A. Sum, *Pravovoje uregulirovanije ochrany okružajuszej sriedy v Czechoslovacji*, Praga 1973; J. J. Nowak, *Prawodawstwo ochrony przyrody i środowiska życiowego człowieka w Polsce*, w pracy zbiorowej: *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, Warszawa 1976, s. 123 - 139.

⁵ Tak np. L. Jastrzębski, *Normy prawne regulujące ochroną środowiska naturalnego w systemie prawa*, PiP 1976, z. 11, s. 72 - 73.

gulacji prawnej mają zastosowanie wtenczas, gdy nastąpiło gwałtowne pogorszenie stanu środowiska i państwo podejmuje radykalne środki zaradcze.

Coraz częściej jednak w ochronie środowiska człowieka można spotkać się z tak skonstruowanymi instrumentami prawnymi, które nie przewidując nakazu czy zakazu określonego postępowania, dają adresatom norm prawnych możliwość wyboru określonego zachowania⁶. Państwo kieruje jednak tym wyborem w sposób pośredni przez stwarzanie określonych bodźców (pozytywnych lub negatywnych) do (powstrzymania się od ujemnego oddziaływania na środowisko lub przynajmniej minimalizacji ubocznego oddziaływania techniki. Tego rodzaju regulacje prawne związane są z postulowanymi przez ekonomistów zachodnich, jak i reprezentujących kraje socjalistyczne metodami parametrycznymi czy pośrednimi kontroli środowiska człowieka. Tego rodzaju metody oddziałują za pośrednictwem istniejących relacji cen i kosztów, wyzwalając bodźce albo antybodźce do określonego zachowania pollutantów. Metody takie znajdują coraz więcej zwolenników w państwach socjalistycznych, ponieważ w celu odtworzenia lub utrzymania jakości środowiska korzystają z zasad funkcjonowania rynku⁷, wykorzystanie którego jest jedną z cech obecnego modelu zarządzania gospodarką⁸.

W dotychczasowej polityce środowiskowej państwa oraz literaturze prawniczej zwracano uwagę przede wszystkim na metody administracyjnoprawne, cywilistyczne i karnistyczne. Stosunkowo najwcześniej, bo już w połowie XIX w. w obliczu degradacji poszczególnych elementów przyrody, państwo zaczęło wydawać szereg aktów normatywnych, zawierających nakazy lub zakazy skierowane do określonych jednostek i zapatrzonych w sankcje o charakterze karnoadministracyjnym⁹. Tego typu

⁶ Por. np. J. Jastrzębski, *Normy prawne ...*, s. 72-73; W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 91 i n.; A. Czyżewska, *Ochrona środowiska a wzrost gospodarczy*, Rola i zadania ekonomiki środowiskowej, Biuletyn Instytutu Kształtowania Środowiska 1976, nr 4, s. 29-32; W. Oates, W. Baumol, *Instruments for environmental policy*, w: *Economic analysis of environmental problems*, wyd. Edwin S. Mills, New York 1975, s. 96 i n.

⁷ W. Brzeziński, *Podstawowe zagadnienia prawne i organizacyjne ochrony środowiska człowieka*, w: *Prawo a ochrona środowiska*, Warszawa 1975, s. 129; K. G. Gofman, *Metodologiczne problemy optymalizacji procesów wykorzystania przyrody w gospodarce socjalistycznej*, w: *Człowiek i środowisko*, Warszawa 1976, s. 57 - 80, K. W. Kapp, *Realizacja polityki środowiskowej*, w: *Środowisko człowieka a rozwój społeczno-ekonomiczny*, Warszawa 1975, s. 55; A. Czyżewski, K. Puczyński, M. Zajbert, *Ochrona środowiska w Polsce*, *Wybrane zagadnienia ekonomiczno-organizacyjne*, NOT, Warszawa 1972, s. 119.

⁸ Por. B. Gliński, *System funkcjonowania gospodarki. Logika zmian*, Warszawa 1977, ss. 198; *Planирование i управление народном хозяйством в странах социализма на современном этапе* (prawowyje aspekty), Moskwa 1976, ss. 366.

⁹ Por. np. L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w prawie administracyjnym*, Warszawa 1974, *Studia Juridica*, II, s. 39 in.; A. Jaroszyński, *Ochrona prawna za-*

oddziaływania prawne na przedsiębiorstwa uspołecznione są w gospodarce mało skuteczne. Przyczyn tego stanu rzeczy można się m. in. dopatrywać w tym, że w gospodarce w stosunku do przedsiębiorstw często uwzględnia się tzw. „priorytet produkcji”. A więc mimo że np. ustawa o prawie wodnym czy o ochronie powietrza atmosferycznego przewidywała obowiązek posiadania urządzeń oczyszczających czy odpylających, to w razie ich braku rzadko zdarzają się sytuacje, że huty, kopalnie, elektrownie, cukrownie, cementownie itd. wstrzymują swoją produkcję zanieczyszczającą środowisko. Również i osoby winne zaniedbań w dziedzinie wyposażenia w urządzenia oczyszczające (np. kierownicy, dyrektorzy) bywają z reguły zwalniane od odpowiedzialności karnoadministracyjnej z uwagi na „korzyści gospodarcze”, jakie niedozwolona działalność przyniosła albo z uwagi na tzw. *vis maior* (np. brak środków inwestycyjnych lub brak wykonawców). W przypadku natomiast nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa są one z góry kalkulowane w koszty produkcji (a więc mogą być przerzucane na nabywców towarów) i tego rodzaju postępowanie z reguły bardziej się przedsiębiorstwom opłaca, aniżeli kosztowna i kłopotliwa budowa oraz eksploatacja urządzeń oczyszczających.

Metoda cywilistyczna¹⁰ ochrony środowiska związana jest z wykorzystaniem instytucji tzw. praw podmiotowych (majątkowych lub niekiedy niemajątkowych) polegających na tym, że mająca to uprawnienie osoba może żądać od innej konkretnego zachowania się (działania lub zaniechania). Roszczenie może być dochodzone w drodze procesu cywilnego, a orzeczenie sądu albo komisji arbitrażowej przymusowo wykonane w drodze postępowania egzekucyjnego. W świetle naszego ustawodawstwa można przy dochodzeniu roszczeń korzystać z przepisów prawa rzeczowego (art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c.) — tzw. roszczenia negatoryjne; z instytucji czynów niedozwolonych (przede wszystkim art. 415 i 435 k.c.) oraz z ochrony dóbr osobistych przewidzianych w art. 23 i 24 k.c.

Tym, co znacznie ogranicza skuteczność cywilnoprawnej ochrony środowiska człowieka, szczególnie w stosunku do j.g.u. są m. in. trudności z ustaleniem bezprawności działania podmiotu zanieczyszczającego środowisko, zwłaszcza gdy ta działalność nakazana jest planem gospodarczym, a więc aktem prawnym. W bardzo wielu przypadkach występują

sobów naturalnych w PRL, Warszawa 1972; W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975; K. Sobczak, *Administracyjnoprawna ochrona środowiska naturalnego*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, Katowice 1975, s. 98 - 111.

¹⁰ Por. m. in. G. Domański, *Rola prawa cywilnego w zakresie ochrony i kształtowania naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1974, *Studia Juridica*, II, s. 75 i n.; A. Agopszowicz, *Cywilnoprawne środki ochrony biologicznego środowiska człowieka (zarys problematyki)*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, Katowice 1975, s. 52-73.

obiektywne trudności (niedoskonałe metody techniczne) w ustaleniu związku przyczynowego między działaniem określonego zakładu a dewastacją środowiska, a także problemy w określeniu wysokości szkody podlegającej naprawieniu w drodze odszkodowania pieniężnego. Różna jest przy tym praktyka orzekania przez sądy powszechne i arbitraż, który w rozstrzyganiu sporów między j.g.u. kieruje się aktualną polityką ekonomiczną państwa. Występują także trudności w stosowaniu praw podmiotowych w przypadkach tzw. dóbr wolnych.

Jeżeli chodzi o ochronę środowiska człowieka, to polski kodeks karny bierze ją pod uwagę niejako na marginesie ochrony innych dóbr, a mianowicie bezpieczeństwa powszechnego oraz interesów gospodarki narodowej¹¹. W pierwszym przypadku chodzi o przepisy rozdziału XX k.k. dotyczące różnych form sprowadzenia powszechnego niebezpieczeństwa przewidzianych w art. 136, 137, 138, 139, a zwłaszcza 140. Ustanawiając wysokie sankcje za te przestępstwa, k.k. ma na względzie ochronę życia i zdrowia ludzkiego, jak również mienia. Środowisku natomiast udziela jedynie ochrony pośredniej o tyle, o ile niszczenie poszczególnych jego elementów wiąże się z widocznym i poważnym zagrożeniem owych bezpośrednio chronionych wartości. W drugim przypadku mogą mieć ewentualne zastosowanie niektóre przepisy rozdziału XXX k.k. dotyczące przestępstw gospodarczych, a w szczególności art. 217 k.k. określający przestępstwo niegospodarności i art. 220 k.k. poświęcony przestępczemu postępowaniu z urządzeniami technicznymi (przez ich niszczenie lub czynienie niezdatnymi do użytku). Dyspozycje jednak obu tych artykułów skonstruowane są pod kątem wąsko pojmowanej efektywności ekonomicznej (zwłaszcza produkcyjnej), co znacznie utrudnia ich wykorzystanie dla ochrony środowiska.

W tej sytuacji można spotkać się w literaturze z opiniami, że mimo wielu niekiedy przepisów, żadna z trzech wspomnianych metod prawnej ochrony środowiska człowieka — administracyjna, cywilna czy karna — nie spełnia dziś swego zadania¹².

Jedną z dróg, która wydaje się prowadzić do skutecznego rozwiązania problemu środowiskowego wydaje się być gruntowna reorientacja w dziedzinie polityki ekonomicznej. Polegałoby to m. in. na rewizji dominujących trendów rozwoju gospodarczego, włączenie do rachunku ekonomicz-

¹¹ Por. m. in. G. Rejman, L. Falandysz, *Ochrona naturalnego środowiska w prawie karnym*, Warszawa 1974, *Studia Juridica*, II, s. 103 i n.; L. Tyszkiewicz, *Ochrona środowiska przyrodniczego a prawo karne*, w: *Wybrane zagadnienia biologiczno-prawne ochrony i kształtowania środowiska*, Katowice 1975, s. 112-121; I. Dobosz, *Ochrona naturalnego środowiska człowieka w świetle przepisów prawa karnego*, *PiP* 1972, z. 7, s. 82 i n.

¹² L. Łustacz, *Rola państwa i prawa w ochronie środowiska*, w: *Prawo a ochrona środowiska*, Warszawa 1975, s. 115 i n.; W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 318 i n.

nego przedsięwzięć tzw. kosztów społecznych ochrony lub racjonalnego kształtowania środowiska. Stąd też i dalsze postulaty objęcia problematyki ochrony środowiska przez system gospodarki planowej¹³, co w dziedzinie regulacji prawnej pociąga za sobą te konsekwencje, że środki które zabezpieczają realizację planowych zadań gospodarczych (a więc normy prawa finansowego), powinny być również stosowane do realizacji zadań z dziedziny ochrony środowiska. Trzeba też jednocześnie stworzyć cały system zachęt finansowych, które potrafiłyby skłonić przedsiębiorstwa oraz pracowników do większej troski o racjonalną eksploatację zasobów przyrody i ochronę środowiska.

Bardzo popularne w polskiej literaturze środowiskowej jest twierdzenie Walerego Goetla, że co technika i przemysł popsują, to technika i przemysł powinny naprawić. Jest to jednak na razie tylko życzenie, które dopóty nie zostanie spełnione, dopóki w systemie ekonomiczno-finansowym przedsiębiorstw nie zostaną stworzone bodźce do takiego postępowania. Wydaje się, że dla polskiego ustawodawcy takim drogowskazem działania może być przyjęcie zasady, że „kto zanieczyszcza środowisko, ten za to zanieczyszczenie płaci”. Tego rodzaju zasadę przyjęto m. in. w uchwalonym w Brukseli dnia 10 IV 1973 r. programie działania EWG w dziedzinie ochrony środowiska. Niezupełnie przekonujące są przy tym poglądy, że sprawdzonych rozwiązań „kapitalistycznych” w dziedzinie ochrony środowiska nie można przenosić na grunt gospodarki socjalistycznej. Wydaje się mieć rację J. Kaleta pisząc, że jeżeli korzystamy z osiągnięć matematyki, fizyki, chemii, medycyny krajów kapitalistycznych, to równie dobrze możemy i powinniśmy korzystać z osiągnięć nauk ekonomicznych (w tym i finansowych) i praktyki gospodarczej rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Wykorzystanie bowiem osiągnięć poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego jest jednym z istotnych warunków postępu¹⁴.

Zasada, że kto zanieczyszcza środowisko, ten za to płaci, pomału zaczyna zdobywać sobie prawo obywatelstwa i w polskich regulacjach prawnych. I tak np. w opracowanym programie ochrony środowiska do roku 1990 przewiduje się w systemie ochrony prawnej uruchomić instrumenty stymulacyjne, zwłaszcza finansowe, jak: skalkulowane na odpowiednim poziomie opłaty za zanieczyszczanie środowiska i za korzystanie

¹³ Por. np. W. Brzeziński, *Zagadnienia prawne...*, s. 129; *Kompleksowy program ochrony i kształtowania środowiska w Polsce do roku 1990 (wersja do ogólnopolskiej dyskusji)*, Warszawa 1974, MAGTiOŚ, s. 43 i 44; F. Jastrzębski, *Podstawowe kierunki polityki ekonomiczno-finansowej w zakresie ochrony środowiska*, w: *Ochrona środowiska człowieka*, Warszawa 1974, MGTiOŚ, s. 136 i n.; A. Klich, *Ekonomiczne i metodologiczne problemy ochrony środowiska życia człowieka*, Prace Naukowe Politechniki Wrocławskiej, seria 13, studia 7, s. 13 i n.

¹⁴ J. Kaleta, W. Romanowska, *Finanse organizacji gospodarczych*, Warszawa 1974, is. 50.

z zasobów naturalnych. Stosowane mają być środki zachęty materialnej do wprowadzania przez przedsiębiorstwa tzw. układów zamkniętych lub tzw. technologii czystych, wprowadzone odpowiednie instrumenty finansowe dotyczące eksploatacji majątku przedsiębiorstwa. Polityka finansowa posługując się swoistymi metodami i narzędziami może bowiem skutecznie wpływać na realizację nadrzędnych celów polityki gospodarczej lub społecznej. Trzeba jednak pamiętać o tym, że cele polityki finansowej są z reguły celami niższego rzędu i stanowią najczęściej jedynie środek służących realizacji celów ogólniejszych, w naszym przypadku ochronie i kształtowaniu środowiska człowieka¹⁵.

Wśród różnych instrumentów prawno-finansowych mogących znaleźć zastosowanie w ochronie środowiska, największe znaczenie przypisuje się opłatom lub podatkom za korzystanie i naruszanie środowiska¹⁶. Opłaty (podatki) stosowane w ochronie środowiska różnią się od dotychczas stosowanych kar pieniężnych, opartych na winie sprawcy. Opłaty takie ponoszone są z reguły powszechnie w przypadku korzystania z zasobów środowiska lub niekorzystnego oddziaływania. Spełniają one tak samo jak opłaty za środki produkcji stymulacyjną rolę. Praktyczne wprowadzenie takich opłat wymaga uprzedniego rozwiązania wielu problemów finansowych i prawnych, dlatego należy w tym względzie działać elastycznie, bez zbytniego pośpiechu. Wprowadzenie opłat za naruszanie środowiska pociąga za sobą określone konsekwencje ekonomiczno-prawne takie np., jak: zwiększenie kosztów produkcji, rozszerzenie rachunku efektywności inwestycji o przedsięwzięcia ochronne, stworzenie dodatkowych źródeł akumulacji finansowej na reprodukcję środków służących ochronie środowiska. Zasadniczym jednocześnie warunkiem skuteczności działania takiego systemu opłat jest to, aby ich poziom przewyższał koszty inwestycji i eksploatacji urządzeń ochronnych.

W literaturze zwraca się uwagę i na to, że system opłat za naruszanie środowiska nie jest pozbawiony pewnych słabości. W szczególności opłaty takie obciążające koszty eksploatacji są z reguły przerzucane w cenach towarów na konsumentów, stając się tzw. kosztami ogólnospołecznymi. Niemniej obciążenie tego typu opłatami ma ten istotny walor, że przez uruchomienie określonych mechanizmów ekonomicznych, następuje identyfikacja jednostek gospodarczych oddziałujących na środowisko z interesami ogólnospołecznymi w tej mierze. Koszty ogólnospołeczne zawsze obciążają społeczeństwo, powstaje jedynie problem rozkładu tych kosztów

¹⁵ W. Łączkowski, *Polityka finansowa PRL*, Poznań 1974, s. 11 i n.

¹⁶ Por. np. A. Ginsbert-Gebert, P. Jeżewski, M. Woźniak, *Środki ekonomiczne i ich zastosowanie w ochronie środowiska*, Materiały z sesji naukowej zorganizowanej przez PTE i Instytut Kształtowania środowiska, Wrocław 11 XI 1974, s. 20 i n.; N. p. Fiedorienko, *Przyroda w oczach ekonomisty*, w: *Człowiek i środowisko*, Warszawa 1976, s. 21-23; W. Łączkowski, *Opłaty o charakterze sankcyjnym w przedsiębiorstwach socjalistycznych*, *Finanse* 1976, nr 6, s. 39 i n.

między poszczególne podmioty, jak i rekompensaty dochodów na skutek zwyżki cen. Inną z ujemnych cech systemu opłat (podatków) za naruszanie środowiska są znaczne koszty ich uzyskania. Związane jest to z tym, że dla swej skuteczności konstrukcje prawne poszczególnych opłat muszą być zróżnicowane, uwzględniając m. in. rodzaj oddziaływania, jego rozmiary oraz szkodliwość dla człowieka. W pewnych przypadkach, zwłaszcza w początkowym okresie ich wprowadzania, trzeba uwzględnić także kryteria podmiotowe. Wydaje się, że system wprowadzanych opłat powinien mieć charakter powszechny (a więc dotyczyć wszystkich podmiotów oddziałujących na środowisko), elastyczny (umożliwiający stosowanie zróżnicowanej polityki w zależności od natężenia zagrożenia) oraz pewny (alby podmioty zanieczyszczające z góry wiedziały, ile ich będzie kosztowało oddziaływanie na środowisko i jak można tych opłat uniknąć).

System podatków (opłat) za naruszanie środowiska nie wyklucza potrzeby stosowania innych instrumentów prawnofinansowych jak np. kredyt bankowy, system ubezpieczeń, odpowiednio ukształtowanych systemów ekonomiczno-finansowych przedsiębiorstw, celowych funduszy środowiskowych czy systemu dotacji na przedsięwzięcia ochronne. Wprost przeciwnie, istnieje potrzeba ich skoordynowania, gdyż tylko zróżnicowane metody polityki środowiskowej pozwolą osiągnąć stawiany przez państwo cel.

W ustawodawstwie polskim w ostatnich latach wprowadzono szereg opłat za naruszenie środowiska człowieka. Obowiązujące od 1975 r. nowe prawo wodne wychodzi w doborze prawnych środków ochrony poza tradycyjny system nakazów i zakazów administracyjnoprawnych oraz represji karnych i cywilnoprawnych¹⁷. Mimo bowiem zawartych w poprzednim prawie wodnym nakazów budowy i eksploatacji urządzeń ściekowych, często zdarzało się, że nie były one przestrzegane. Dla przedsiębiorstw ważniejsze okazywały się ich wyniki finansowe, a ponieważ ochrona wód znacznie podnosi koszty produkcji, to albo urządzeń ściekowych nie budowano, albo też nie eksploatowano. Również polskie technologie produkcji zużywały znacznie więcej wody, aniżeli ma to miejsce w przodujących krajach zachodnich.

W zakresie ochrony środowiska wodnego istnieją dwa zasadnicze kierunki wprowadzania stymulatorów finansowych¹⁸. Pierwsza metoda opiera się na zasadzie opłat będących formą opodatkowania. Celem tego opodatkowania jest stymulowanie oczyszczania ścieków i stosowania wodoszczędnych technologii, a fundusz powstały z tych opłat ma służyć finansowaniu urządzeń wodnych. Natomiast drugi kierunek traktuje opłaty za odprowadzanie ścieków lub dostarczanie wody jako zapłatę za okreś-

¹⁷ Ustawa z dnia 24 X 1974 r. (Dz.U. nr 38, poz. 229).

¹⁸ Por. F. Jastrzębski, *Podstawowe kierunki...*, s. 136-141; A. Symonowicz, *System opłat w zakresie ochrony wód*, w: *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Warszawa 1976, praca zbiorowa pod red. A. Ginsberta-Geberta, s. 72 - 75.

loną usługę. Opłaty te nie mają charakteru jednolitego, są ustalane indywidualnie dla różnych podmiotów.

Zdano sobie wreszcie sprawę z tego, że „decydującą przyczyną niszczenia i degradacji środowiska naturalnego jest fakt, że zasoby naturalne widzi się jako podarunek dostarczany darmo, a za ich wykorzystanie albo nic albo prawie nic się nie płaci. Wykorzystuje się je na zasadzie — możliwie jak najwięcej wykorzystać, ponieważ tylko wykorzystanie a nie utrzymanie prowadzi do wzrostu produktu globalnego”¹⁹. Z tego powodu od 1976 r. zerwano w Polsce z dotychczasową koncepcją, według której woda jest dobrem wolnym, z którego można do woli korzystać oraz najwygodniejszym i najtańszym sposobem pozbywania się ścieków. Przyjęta konstrukcja prawnofinansowa zakłada, że woda jest takim samym surowcem jak węgiel, ruda, ropa itd., a za pobór wody i odprowadzanie ścieków do wód lub ziemi trzeba uiszczać opłaty²⁰. Dla ochrony wód przyjęto przy tym dwa typy stymulatorów finansowych, o których wspomiano wyżej.

I tak za szczególne korzystanie z wód pobiera się opłaty za pobór wody i wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi. Mają te opłaty charakter świadczeń podatkowych. Opłaty za pobór wód śródlądowych (podziemnych i powierzchniowych) obciążają przede wszystkim przemysł. Nie pobiera się tych opłat np. za wodę przeznaczoną na zaopatrzenie ludności, zakładów opieki zdrowotnej, na cele komunalne, produkcji rolnej i leśnej. Opłaty te płacą zarówno podmioty dokonujące poboru wód z ujęć własnych, jak i za pośrednictwem zakładów wodociągowych. Stawki opłat za pobór wody są proporcjonalne, przy czym proporcja jest zróżnicowana w zależności od celów, dla których jest pobierana (niższa dla celów związanych z wytwarzaniem energii elektrycznej) oraz z uwagi na deficyt wody na określonych obszarach Polski.

Natomiast za wprowadzanie do stanowiących własność państwa wód lub ziemi ścieków, zawierających zanieczyszczenia, wymierza się opłaty za ścieki. W odróżnieniu od opłat za pobór wody mają one charakter powszechny. Wysokość opłat za ścieki jest zróżnicowana w zależności od rodzaju ścieków i zawartych w nich ładunków zanieczyszczeń oraz od klasy czystości wód, do których ścieki są wprowadzane. Same stawki opłat są proporcjonalne.

Nasuwa się tutaj jednak pewna refleksja. Skoro już w trosce o środowisko wodne wprowadzono te opłaty za pobór wody i odprowadzanie ścieków, nie wydaje się celowe przewidzenie możliwości umarzania w ca-

¹⁹ Cyt. za A. Czyżewski, *Ekonomiczne oddziaływanie i finansowanie przedsięwzięć w ochronie środowiska*, Materiały sesji naukowej z dnia 11 XI 1974, Wrocław, s. 2.

²⁰ Por. art. 56 prawa wodnego oraz rozporządzenia RM z 3 X 1975 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych (Dz.U. nr 33, poz. 181) i z 4 II 1977 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 7, poz. 29).

łości lub w części tych opłat. Stwarza to bowiem precedens mogący uczynić te opłaty środkiem mało skutecznym w ochronie wód.

Z powyższych opłat za szczególne korzystanie z wód od września 1976 r. tworzone są centralny (30% wpływów) i wojewódzkie fundusze gospodarki wodnej (70% wpływów za opłaty)²¹. Środkami funduszu terenowego dysponuje wojewoda, natomiast centralnym funduszem gospodarki wodnej jest minister rolnictwa. Jemu też (przysługują uprawnienia redystrybucyjne pomiędzy poszczególnymi funduszami terenowymi. Środki funduszy gospodarki wodnej mają być przeznaczone na pokrycie kosztów lub dofinansowywanie przedsięwzięć zmierzających do kompleksowego rozwiązywania zadań w dziedzinie gospodarki wodnej (np. budowa urządzeń do wspólnego oczyszczania ścieków, odsalania wód kopalnianych, wprowadzania zamkniętych obiegów wody itd.). Dotychczasowe funkcjonowanie tego funduszu nie nastraja zbyt optymistycznie²². Sam fakt utworzenia bądź istnienia tego funduszu nie może w żadnym przypadku satysfakcjonować, iż szlachetny cel, dla którego realizacji powołano fundusz, będzie spełniony. Według szacunków, opłaty za szczególne korzystanie z wód wyniosą w 1977 r. od 4-6 mld zł. I tutaj powstaje problem racjonalnego wydatkowania tych środków. Nowo wprowadzone zasady finansowania inwestycji i remontów jednostek gospodarki społecznej²³ nie stwarzają żadnych przywilejów dla funduszy pozabudżetowych. Środki funduszy celowych mogą być przeznaczane na finansowanie inwestycji tylko na zasadach określonych w NPSG, jako uzupełniająca źródło finansowania inwestycji, na realizację odrębnych zadań odpowiadających swym charakterem celom funduszy oraz na popieranie czynów społecznych. Właściwy bank przyjmuje takie inwestycje do finansowania jeżeli m. in. ma się zapewnionego wykonawcę robót i zaopatrzenie materiałowe. Dotychczasowa praktyka i priorytet produkcji okazywały się niezbyt łaskawe dla inwestycji służących ochronie środowiska. Fundusz gospodarki wodnej (jak każdy inny pozabudżetowy fundusz celowy) ma sens istnienia jedynie wówczas, gdy środki pieniężne gromadzone na określone cele mogą być rzeczywiście wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Dlatego też w 5-letnich i rocznych NPSG należy zapewnić odpowiednie „moce” przerobowe dla inwestycji służących ochronie środowiska oraz doprowadzić do uruchomienia nowoczesnego przemysłu produkującego urządzenia ochronne, gdyż tylko wtedy fundusz gospodarki wodnej będzie skutecznym narzędziem ochrony środowiska.

Od marca 1977 r. w celu stymulowania oszczędnej gospodarki zasob-

²¹ Rozporządzenie RM z 6 VIII 1976 r. w sprawie zasad tworzenia i wykorzystania Funduszu Gospodarki Wodnej (Dz.U. Nr 28, poz. 167).

²² Por. refleksyjny artykuł I. Jacyny, *Na oczyszczanie czy na zarybianie*, Życie Gospodarcze nr 20 z dnia 15 V 1977 r., s. 9.

²³ Por. uchwałę RM z 5 III 1976 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i remontów w gospodarce społecznej (M.P. nr 15, poz. 69), a także A. Wołowczyk, T. Zaczek, *Finansowanie inwestycji*, Warszawa 1977, s. 207 - 209.

bami wodnymi oraz uzdrowienia sytuacji finansowej zakładów wodociągowych, wprowadzono nowe zasady ustalania opłat za wodę pobieraną 2 urządzeń zaopatrzenia w wodę oraz za ścieki wprowadzane do urządzeń kanalizacyjnych²⁴. Opłaty te z punktu widzenia ekonomicznego są formą ceny za dostarczaną wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Ustalane są one przez wojewodów w ten sposób dla gospodarstw domowych, by pokrywały koszty eksploatacji urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych. W przypadku innych odbiorców aniżeli gospodarstwa domowe, opłaty (ceny) za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę i za wprowadzanie ścieków do urządzeń kanalizacyjnych miast powinny odpowiadać kosztom własnym eksploatacji, pomniejszonym o odpisy amortyzacyjne, a zwiększonym o koszty reprodukcji tych urządzeń, z doliczeniem marży zysku.

Prawo wodne zachowało nadal instytucję kar pieniężnych wymierzanych zakładom (art. 130), jako obligatoryjny środek represji za wprowadzanie do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych ścieków, które nie odpowiadają ustalonym warunkom w pozwoleniu wodnoprawnym lub w zezwoleniu na wprowadzanie ścieków. Wysokość tych kar uzależniono od ilości i składu ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi albo do urządzeń kanalizacyjnych. Kary pieniężne obciążają wyniki finansowe jednostek gospodarczych (zmniejszając m. in. fundusze premio-we kierownictwa i fundusze rozwoju przedsiębiorstwa) i stanowią dochód odpowiedniego budżetu terenowego²⁵.

Prawidłowe gospodarowanie ograniczoną powierzchnią ziemi ma zasadnicze znaczenie dla jakości życia, a nawet egzystencji człowieka. Według wstępnych założeń planu przestrzennego zagospodarowania kraju przez rządowy zespół ekspertów na lata 1971 - 1990, w Polsce zmniejszą się szczególnie użytki rolne²⁶. Z tych powodów chcąc zapobiegać nieuzasadnionemu przeznaczaniu gruntów ornych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wprowadzono w 1972 r. opodatkowanie tego rodzaju poczynąń²⁷. Przybiera ono formą jednorazowej należności z tytułu nabycia

²⁴ Por. cyt. rozporządzenie RM z 4 II 1977 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych..., Por. także Z. Dziembowski, *Taryfy opłat w przedsiębiorstwach komunalnych*, w: *Gospodarka miejska — wybrane zagadnienia*, Część I, Warszawa 1976, s. 103 - 131.

²⁵ Rozporządzenie RM z 26 XI 1975 r. w sprawie klasyfikacji wód, warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki oraz kar pieniężnych za naruszenie tych warunków (Dz.U. Nr 41, poz. 214).

²⁶ S. Jastrzębski, *Kierunki ochrony środowiska przyrodniczego w Polsce*, Roczniki Nauk Rolniczych PAN, Warszawa 1976, s. 24.

²⁷ Por. art. 10 ustawy z dnia 26 X 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz.U. nr 27, poz. 249); rozporządzenie RM z 23 XII 1971 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. nr 37, poz. 335); zastąpione rozporządzeniem RM z 26 IV 1974 r. (Dz. U. nr 19, poz. 104, Dz. U. 14 1975, poz. 50); zastąpione rozporządzeniem RM z 9 IX 1977 r. (Dz. U. nr 33, poz. 145).

gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne oraz stałej opłaty rocznej z tytułu ich użytkowania. Podstawą wymiaru wysokości należności i stałej opłaty ma być wartość utraconych korzyści z tytułu wyłączenia danego obszaru z (produkcji rolniczej i leśnej. Rada Ministrów przyjęła, że wysokość należności będzie jednolita dla całego kraju i zależy będzie od rodzaju gruntu rolnego, jego klasy oraz typu siedliskowego lasu. Należność za 1 ha wyłączonego gruntu wynosiła do 1977 r. od 600 tys. zł do 50 tys. zł. Wydaje się jednak, że należności te ustalono na zbyt niskim poziomie, że nie oddziaływały one w sposób dostateczny na inwestorów. Stała opłata roczna z tytułu gruntu nabytego na cele nierolnicze lub nieleśne wynosiła 10% należności. W przypadku stwierdzenia, że nabyty grunt jest użytkowany niezgodnie z przeznaczeniem, stałą opłatę roczną podwyższano o 300%. Od 1 I 1978 r. podniesiono do 1600 tys. zł należności za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów rolnych i do 1500 tys. zł za wyłączenie 1 ha gruntów leśnych. Wprowadzono jednocześnie zwyżkę należności (o 50%) w przypadkach zabierania terenów rolniczych położonych na obszarach intensywnego rolnictwa oraz obszarów lasów szczególnie chronionych. Nowym rozwiązaniem jest także ustalenie obowiązku zdjęcia wierzchniej warstwy ziemi uprawnej z terenów przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne oraz dostarczenie jej w określonej objętości na wskazane miejsce. W przypadku niewykonania tych obowiązków terenowe organy administracji szczebla podstawowego zobowiązują te jednostki do wpłacenia na fundusz ochrony i rekultywacji gruntów za każdy 1 m³ nie dostarczonej ziemi od 200 - 400 zł. Terenowe organy administracji stopnia podstawowego mają uprawnienia do zwalniania od opłat rocznych np. organy państwowe nabywające grunty na budowę własnych siedzib oraz urządzeń socjalno-kulturalnych, inwestorów budownictwa mieszkaniowego.

Początkowo należności powyższe stanowiły dochody celowe powiatowych rad narodowych i ministra leśnictwa i przemysłu drzewnego. Od 1974 r. dochody celowe rad zostały przekształcone w fundusz ochrony i rekultywacji gruntów, natomiast należności i opłaty z tytułu nabycia gruntów pozostających w gestii ministra leśnictwa i przemysłu drzewnego stanowią jedno ze źródeł tworzenia funduszu zagospodarowania lasu. W przypadku funduszu ochrony i rekultywacji gruntów, przepisy rozporządzenia wykonawczego niezbyt precyzyjnie określały organizację tego funduszu. Chodziło mianowicie o to, czy miał on być tworzony na szczeblu województwa i powiatu, a od 1 VI 1975 r. na szczeblu województwa i gminy lub miasta. Z reguły wytworzyła się praktyka tworzenia funduszy ochrony i rekultywacji gruntów na szczeblu wojewódzkim, co usankcjonowano 1 I 1978 r.²⁸

Fundusze ochrony i rekultywacji gruntów oraz fundusze zagospodaro-

²⁸ Por. uchwałę nr 140 RM z 9 IX 1977 r. w sprawie funduszu ochrony i rekultywacji gruntów rolnych (M.P. nr 28, poz. 137).

wania lasu przeznaczone mogą być przede wszystkim na: przystosowanie nieużytków i bagien do potrzeb produkcji roślinnej lub leśnej, pokrywanie kosztów przeciwdziałania erozji, rekultywację i zagospodarowywanie gruntów, które utraciły wartość użytkową na skutek ujemnego oddziaływania nieznanymi osobami, usuwanie ujemnego oddziaływania szkodliwych gazów i pyłów wydzielanych przez zakłady przemysłowe.

Funkcjonowanie powyższych funduszy jest przedmiotem krytycznej oceny w literaturze²⁹. I tak np. w 1975 r. z funduszu ochrony i rekultywacji gruntów wydatkowano 2 394 mln zł, w tym na wydatki bieżące aż 1 965 mln zł. W końcu roku na rachunkach tych funduszy pozostało nie wydatkowanych 1 034 mln zł. A więc i ten fundusz ma znaczne trudności w zagospodarowaniu gromadzonych środków, mimo znacznych potrzeb w dziedzinie rekultywacji gruntów. W latach ubiegłych z tego powodu nie zagospodarowane nadwyżki tego funduszu były przejmowane na finansowanie ogółu zadań budżetowych. Również prawidłowe funkcjonowanie funduszu zagospodarowania lasu napotyka na pewne przeszkody, wynikające przede wszystkim ze zróżnicowanych źródeł dochodów. Tworzony jest on bowiem nie tylko z należności i opłat za nierolnicze i nieleśne wykorzystanie gruntów, ale przede wszystkim z narzutów obciążających koszty własne przedsiębiorstwa (160 zł za każdy 1 m³ pozyskanego drewna), odszkodowań za pożary lasu, odszkodowań za straty górnicze oraz odszkodowań za szkody spowodowane emisjami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe³⁰. Przemysł szuka wszelkich sposobów, aby nie zapłacić lub zapłacić jak najmniej. Całymi latami toczą się w komisjach arbitrażowych spory, co spowodowane jest m. in. tym, że metody oceny strat w gospodarce narodowej w wyniku degradacji środowiska budzą wątpliwości³¹. Wykorzystanie środków funduszu zagospodarowania lasu napotyka na trudności związane z brakiem odpowiedniej ilości pracowników. Wydaje się, że w celu przyciągnięcia pracowników do tego działu gospodarki narodowej, należałoby wykorzystać m. in. system płac, premii i nagród.

Innym z przykładów polityki finansowej państwa w zakresie ochrony środowiska może być w przedsiębiorstwach instytucja oprocentowania środków produkcji. Zasadniczym motywem skłaniającym do wprowadze-

²⁹ I. Jacyna, *Kwadratowe złotówki*, *Życie Gospodarcze* nr 17 z 24 IV 1977 s. 10; J. Małecki, *Fundusze pozabudżetowe rad narodowych*, Poznań 1977, mpis, ss. 206.

³⁰ Por. uchwałę RM z 31 I 1970 r. w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe (M.P. nr 4, poz. 33), uchwałę RM z 2 IV 1971 r. w sprawie gospodarki finansowej organizacji gospodarczej Lasy Państwowe (M.P. nr 25, poz. 158) oraz cyt. rozporządzenie RM z 26 IV 1974 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów ornych i leśnych.

³¹ Por. E. Borkowska, *Ocena strat w gospodarce narodowej w wyniku degradacji środowiska (studium literatury)*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1975, maszynopis, ss. 55.

nia tej instytucji była chęć oddziaływania w kierunku racjonalnego i efektywnego wykorzystania majątku przedsiębiorstwa. Podstawa podatku może być w oprocentowaniu sformułowana dwojako. W przypadku, gdy chce się stworzyć silne bodźce pobudzające do unowocześnienia majątku przedsiębiorstwa, stosuje się podstawę brutto. Natomiast w przypadkach, gdy chce się przedsiębiorstwa raczej zainteresować lepszą eksploatacją posiadanych urządzeń, aniżeli wymianą na nowe, ustawodawca stosuje podstawę netto, a więc po uwzględnieniu amortyzacji³². W polskich kodyfikacjach tego podatku z lat 1965 i 1970 przedsiębiorstwa były zwalniające od płacenia oprocentowania na rzecz budżetu od majątku służącego ochronie powietrza i wody przed zanieczyszczeniem³³. Przez to zwolnienie starano się przemóc obawy przedsiębiorstw przed zwiększaniem nieprodukcyjnego majątku służącego ochronie środowiska, gdyż nie tylko nie przynosił ten majątek dodatkowego zysku, ale zwiększał znacznie koszty własne przedsiębiorstwa, powodując zmniejszenie marży zysku (a tym samym zmniejszenie funduszy premiowych i rozwoju tworzonych z zysku). Dlatego uznano za niecelowe obciążanie nieprodukcyjnego majątku związanego z ochroną środowiska człowieka oprocentowaniem środków trwałych.

W systemie finansowym w.o.g. zastosowano inne rozwiązania. Przyjęto mianowicie do podstawy opodatkowania wartość netto majątku trwałego, w tym także i nieprodukcyjnego służącego celom ochrony środowiska³⁴. Przyjęcie tego rozwiązania wydaje się być sprzeczne z postulatami uwzględnienia w działalności przedsiębiorstw ochrony środowiska człowieka. Sprzeczność ta wydaje się być tylko pozorna, gdyż ochronę środowiska w inny sposób uwzględniono w oprocentowaniu środków trwałych w.o.g. Otóż poprzednio często stwierdzano, że co prawda przedsiębiorstwa miały urządzenia oczyszczające lub odpylające zwolnione od opodatkowania, ale te urządzenia były nieczynne stale lub okresowo. Spowodowane

³² Por. A. Komar, *Porównawcze opodatkowanie czynników produkcji*, Finanse 1976, nr 2, s. 50 i n.; L. Swatler, *Bodźce finansowe w gospodarce środkami trwałymi*, Warszawa 1973, s. 196 i n.; K. Sawicka, *Oprocentowanie środków produkcji jako instytucja prawnofinansowa*, Wrocław 1977, ss. 130.

³³ Por. uchwałę RM z 28 X 1965 r. w sprawie oprocentowania środków trwałych w niektórych przedsiębiorstwach państwowych (M.P. nr 61, poz. 319), zastąpioną uchwałą RM z dnia 9 XI 1970 r. (M.P. nr 40, poz. 295).

³⁴ Por. uchwałę RM z 22 XII 1972 r. w sprawie wprowadzania kompleksowych zasad ekonomiczno-finansowych w niektórych jednostkach i organizacjach gospodarczych (nie publ.) i zarządzenie ministra finansów z 30 IV 1974 r. w sprawie rozliczeń z budżetem z tytułu oprocentowania [...] przez jednostki i organizacje gospodarcze wprowadzające kompleksowe zasady systemu ekonomiczno-finansowego (nie publ.); uchwałę RM z 5 III 1976 r. w sprawie gospodarki finansowej przemysłowych i budowlano-montażowych państwowych organizacji gospodarczych objętych planem centralnym (M.P. Nr 15, poz. 70) i zarządzenie ministra finansów z 15 VII 1976 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu rozliczeń z budżetem państwowych organizacji gospodarczych objętych planem centralnym (M.P. nr 32, poz. 138).

to było między innymi tym, że przedsiębiorstwom bardziej opłacało się płacić kary czy odszkodowania, aniżeli eksploatować urządzenia ochronne z uwagi na znaczne koszty oczyszczania. Sytuacja ta powodowała to, że koszty jednostkowe przedsiębiorstw eksploatujących urządzenia ochronne były wyższe od kosztów przeciętnych, co powodowało zmniejszenie zysku. Wprowadzono więc omówione wyżej opłaty za pobór wody i odprowadzanie ścieków, skalkulowane na podstawie kosztów wysoko sprawnych urządzeń oczyszczających. W tej sytuacji za pomocą tych opłat i oprocentowania funduszy własnych finansujących środki trwałe w jednostkach inicjujących, starano się z jednej strony stworzyć rzeczywiste bodźce finansowe w podejmowaniu racjonalnych decyzji inwestycyjnych, z drugiej natomiast strony skłonić przedsiębiorstwa do maksymalnego wykorzystywania posiadanego majątku, w tym szczególnie urządzeń ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

Jedną z istotnych uciążliwości rozwoju przemysłu są jego odpady, problem ich neutralizacji oraz zagospodarowania. Wiele w tej materii jest do zrobienia i bodźcem finansowym stymulującym działanie w tym kierunku odpowiedzialnych pracowników mogą być systemy dodatkowego wynagradzania, premiowania za wykorzystywanie gospodarcze tych odpadów. Przykładem tego sposobu działania jest system premiowania za wykorzystanie odpadów przemysłowych z elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni³⁵. W przedsiębiorstwach tych tworzony jest fundusz premiiowy z kwot uzyskanych ze sprzedaży odpadów przemysłowych, np. popiołów lotnych, żużli paleniskowych, pirotonośnych odpadów węglowych, ksyolitów, ciepła odpadowego powstającego w procesach wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej. Premie za gospodarcze wykorzystanie odpadów przemysłowych przysługują pracownikom zatrudnionym przy organizowaniu wykorzystania, nadzorowaniu i wykonywaniu prac związanych z wykorzystaniem tych odpadów (35% uzyskanych sum pozostaje do dyspozycji dostawcy odpadów, natomiast 65% naliczeń funduszu premiiowego do dyspozycji zakładu wykorzystującego odpady przemysłowe).

Nakłady finansowe na inwestycje zajmują ważne miejsce w systemie planowania działań zmierzających do ochrony środowiska człowieka. Z punktu widzenia charakterystyki techniczno-ekonomicznej można wyodrębnić cztery grupy inwestycji ochronnych: bezpośrednio inwestycje ochronne (urządzenia oczyszczające i zabezpieczające przed zanieczyszczeniem); pośrednie inwestycje mające na celu zastąpienie dotychczasowych technologii na korzyść nowych, mniej szkodliwych; inwestycje interwencyjne (polegające na rekultywacji); inwestycje mające na celu utylizację produktów szkodliwych oraz odpadów.

Podejmując określone decyzje dotyczące inwestycji ochronnych trzeba

³⁵ Uchwała RM z 18 VII 1975 r. w sprawie premiowania za wykorzystanie odpadów przemysłowych z elektrowni, elektrociepłowni i ciepłowni (M.P. nr 24, poz. 152).

brać pod uwagę wiele przesłanek i z wielu różnych wariantów dokonywać najbardziej racjonalnego wyboru. Niejednokrotnie zdarza się, że restytucja jest tańsza aniżeli działalność prewencyjna. Także niektóre kompleksowe przedsięwzięcia ochronne mogą być efektywniejsze ekonomicznie, aniżeli indywidualne rozwiązania (budowa grupowych czy regionalnych oczyszczalni, kotłowni, ciepłowni itd.). Nie można także postulując ochronę środowiska człowieka żądać wygórowanych środków na inwestycje ochronne, nie widząc w danym momencie potrzeb całej gospodarki narodowej.

W polityce finansowej należy mieć jednocześnie na uwadze i to, że nakłady finansowe na ochronę środowiska są dla przedsiębiorstw nakładami dodatkowymi i w imię maksymalizacji swego zysku, a więc interesu jednostkowego, będą starały się różnymi sposobami takich inwestycji unikać. Stąd konieczność, przyjmując inwestycje do finansowania, sprawdzania kompletności rachunku inwestycji, łącznie z rachunkiem inwestycji ochronnych³⁶.

Reasumując, wydaje się, że przedstawione powyżej niektóre metody i narzędzia polityki finansowej państwa w zakresie kształtowania i ochrony środowiska człowieka, potwierdzają celowość wykorzystywania stymulatorów prawnofinansowych dla ochrony środowiska. Konstrukcje prawnofinansowe w tym zakresie powinny funkcjonować według ogólniejszej zasady, że kto korzysta z komponentów środowiska i zanieczyszcza poszczególne elementy, powinien za to płacić. W tym też kierunku powinny pójść dalsze badania, by stworzyć cały system instytucji prawnofinansowych, wzajemnie ze sobą powiązanych, a służących temu samemu celowi. Jest to zagadnienie o tyle trudne, że prawnofinansowe narzędzia służące ochronie środowiska człowieka, należą jednocześnie do systemu zarządzania gospodarką narodową i dlatego muszą być zsynchronizowane z całym systemem gospodarki planowej.

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES-FINANCIERS DE LA FORMATION ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DE L'HOMME

Résumé

La formation et la protection de l'environnement de l'homme est l'objet de plus en plus nombreuses régulations juridiques. Les institutions juridiques appelées à la protection de l'environnement peuvent agir an façon preventive ou répressive. Dans la politique actuelle de l'environnement de l'Etat et dans la littérature juridique on

³⁶ Por. szerzej Z. Becker, *Udział Narodowego Banku Polskiego w ochronie środowiska naturalnego (na przykładzie województwa bydgoskiego)*, Bank i Kredyt 1974, nr 11, s. 477 - 480; Z. Broda, *Stymulatory i hamulce w praktyce planowania i realizacji inwestycji związanych z ochroną środowiska*, Zeszyty Naukowe Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 1975, Sozologia i Sozotechnika, z. 6, s. 91 - 103; W. Żukowski, *Ochrona środowiska (wybrane problemy)*, Finanse 1974, nr 11, s. 72 i 73.

fixait l'attention surtout sur les méthodes administratives-juridiques, de droit civil et pénal, qui remplissent déjà à présent leur devoir. D'où les postulats à embrasser la problématique de l'environnement par le système de l'économie planifiée. Cela entraîne ces conséquences, que les mesures qui protègent l'exécution des devoirs économiques (les normes du droit financier y inclus), doivent être appliquées dans la protection de l'environnement.

Dans l'article on a⁴ discuté quelques des instruments juridiques-financiers appliqués en Pologne pour la protection de l'environnement de l'homme (les impôts, les taxes, les fonds de but d'environnement, les systèmes d'accorder les primes aux travailleurs, les investissements). Les institutions juridiques-financières ont surtout le caractère de stimulation. Ils doivent agir selon un principe général, c'est-à-dire que celui qui profite des composants de l'environnement et qui entraîne sa pollution, doit payer pour cela.

C'est dans ce but qu'on doit diriger les futures recherches sur la construction d'un système des institutions juridiques-financières servant à la protection de l'environnement et à la synchronisation avec les systèmes de l'économie planifiée.