

Michał Ptak

Numer ORCID: 0000-0001-7353-8424

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EWOLUCJA OPŁAT EKOLOGICZNYCH W POLSCE

Abstrakt: W rozdziale określono kierunki zmian, jakie zachodziły do 2022 r. w systemie opłat ekologicznych pobieranych w Polsce. Z przeprowadzonej analizy wynika m.in., że w rezultacie stopniowo wprowadzonych zmian w przepisach prawa zakres przedmiotowy opłat ekologicznych pobieranych w Polsce jest obecnie bardzo szeroki i obejmuje konsekwencje ekologiczne dotyczące różnych komponentów środowiska przyrodniczego. Zmiany w systemie opłat ekologicznych miały też wpływ na wysokość obciążeń różnych podmiotów.

Słowa kluczowe: opłaty ekologiczne, ochrona środowiska

THE EVOLUTION OF ENVIRONMENTAL CHARGES IN POLAND

Abstract: The article discusses the directions of changes that took place until 2022 in the system of environmental charges collected in Poland. The analysis shows that as a result of gradually introduced changes to the law, the scope of environmental charges levied in Poland is currently very wide and includes ecological consequences concerning various components of the natural environment. Changes in the environmental charges system also influenced the levies of various entities.

Keywords: ecological fees, environmental protection

Wprowadzenie

Rosnąca presja na środowisko, związana z wykorzystaniem jego zasobów i emisją zanieczyszczeń, a także różne cele ekologiczne przyjmowane przez poszczególne kraje i ich związki (np. przez Unię Europejską) mogą wymagać zmian w polityce ochrony środowiska i jej instrumentach (Kurtinaitytė-Venediktovienė i in., 2014). Do tych instrumentów należą m.in. opłaty i podatki ekologiczne, czyli różne obciążenia mogące wpływać na zachowania podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, gospodarstw domowych), skłaniające je do ograniczania negatywnego wpływu ich działalności na środowisko (Rybak, et al., 2022; Delgado,

ZIELONE FINANSE

et al., 2022). Chodzi tu najogólniej o działalność związaną z zanieczyszczaniem komponentów środowiska przyrodniczego, zużywaniem jego zasobów czy wykorzystywaniem różnych produktów i pojazdów, które mogą w przyszłości stanowić problemy w sferze gospodarki odpadami (De Pascale, et al., 2021). Opłaty i podatki mogą też służyć finansowaniu różnych przedsięwzięć ochronnych (López, Pérez i Vence, 2021)¹.

W Polsce opłaty o charakterze proekologicznym pobierane są od kilkudziesięciu lat. W porównaniu z innymi krajami takimi opłatami objęto w Polsce wiele różnych rodzajów działalności i produktów szkodliwych dla środowiska (OECD, 2022). Liczba podatków, które mogą mieć znaczenie w polskiej polityce ochrony środowiska, jest zdecydowanie mniejsza niż opłat. Do takich podatków należy w szczególności zaliczyć podatek akcyzowy od paliw, energii elektrycznej i samochodów osobowych.

Celem rozdziału jest określenie kierunków zmian, jakie zachodziły do 2022 r. w systemie opłat ekologicznych pobieranych w Polsce. Analizie poddano przepisy polskiego prawa ochrony środowiska oraz literaturę krajową i zagraniczną. Ze względu na ograniczone ramy opracowania scharakteryzowano jedynie wybrane, najważniejsze zmiany w funkcjonowaniu opłat ekologicznych.

Rodzaje opłat ekologicznych wprowadzonych w Polsce do 2022 r.

Pierwsze opłaty o charakterze proekologicznym wprowadzono do polskiego prawa w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Były to opłaty związane z ochroną gruntów rolnych i zasobów wodnych (tabela 8.1).

Tabela 8.1. Opłaty ekologiczne wprowadzone do polskiego prawa do 2022 r.^{a)}

Rok wprowadzenia opłaty	Charakterystyka opłaty
Opłaty związane z emisją zanieczyszczeń do środowiska oraz zużyciem lub produkcją energii	
1976	Opłata za wprowadzanie ścieków (zawierających zanieczyszczenia określone odpowiednimi wskaźnikami) do wód lub do ziemi.
1980	Opłata za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego. Wysokość opłaty uzależniono od rodzaju i ilości emitowanych substancji.
1980	Opłata za składowanie odpadów w miejscach wyznaczonych na ten cel. Opłata była ponoszona przez jednostki prowadzące działalność gospodarczą, której towarzyszy powstawanie odpadów. Wysokość opłaty zależała od ilości i rodzaju odpadów.

¹ Opłaty są świadczeniami odpłatnymi, a więc takimi którym powinno towarzyszyć świadczenie wzajemne ze strony państwa. Z kolei podatki są świadczeniami o nieodpłatnym charakterze. W rozdziale skupiono się na daninach, które w polskich przepisach prawa określane są jako opłaty. Można mieć jednak wątpliwości co tego na czym mogłaby polegać ewentualna odpłatność polskich opłat ekologicznych. Według niektórych autorów opłaty za korzystanie ze środowiska mają w istocie cechy podatków, a więc świadczeń nieodpłatnych (Kuśmirski, 2021).

Rok wprowadzenia opłaty	Charakterystyka opłaty
2004	Opłata paliwowa za wprowadzanie na rynek krajowy paliw (benzyny, oleju napędowego i gazu płynnego) wykorzystywanych do napędu pojazdów.
2005	Opłata zastępcza, której uiszczenie było alternatywą dla uzyskania przez przedsiębiorstwa energetyczne świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii.
2005	Opłata za uprawnienia przyznane w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji.
2019	Opłata emisyjna za wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych (benzyny i oleju napędowego).
Opłaty związane z produktami szkodliwymi dla środowiska i pojazdami	
2002	Opłata produktowa za różne odpady opakowaniowe i odpady użytkowe, powstałe z takich produktów, jak m.in. akumulatory, baterie, lampy wyładowcze, oleje smarowe, opony, urządzenia klimatyzacyjne.
2005	Opłata za brak sieci zbierania wyeksploatowanych pojazdów, ponoszona m.in. przez określonych producentów i importerów pojazdów samochodowych, mających zapewniać takie sieci.
2005	Opłata (tzw. recyklingowa) od każdego pojazdu wprowadzonego na terytorium kraju. Opłata była wnoszona przez tych przedsiębiorców, którzy nie musieli zapewniać sieci oraz przez podmioty niebędące przedsiębiorcami.
2016	Opłata za nieosiągnięcie przez prowadzących stacje demontażu wyeksploatowanych pojazdów wymaganego poziomu odzysku i recyklingu odpadów pochodzących z pojazdów.
2018	Opłata recyklingowa pobierana od nabywających określone torby na zakupy z tworzywa sztucznego.
Opłaty związane z wykorzystaniem zasobów naturalnych (innych niż zasoby energetyczne)	
1966	Opłata za użytki rolne (nabyte bądź przekazane w użytkowanie).
1976	Opłata za pobór wody śródlądowej stanowiącej własność Państwa.
1980	Opłata za usuwanie drzew pobierana w zależności od gatunku usuwanego drzewa i obwodu jego pnia.
1982	Opłata za kopaliny wydobyte ze złóż pobierana w wysokości uzależnionej od ceny zbytu kopaliny.
1991	Opłata za wydanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin.

a) W tabeli omówiono charakterystykę opłat w oparciu o przepisy obowiązujące w momencie wprowadzenia poszczególnych opłat.

Źródło: Radecki, 2009; Radecki, 2002; Uchwała nr 198 ..., 1966; Ustawa z dnia 24 października ..., 1974; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października ..., 1975; Ustawa z dnia 31 stycznia ..., 1980; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września ..., 1980; Uchwała nr 138 ..., 1982; Ustawa z dnia 9 marca..., 1991; Ustawa z dnia 11 maja ..., 2001; Ustawa z dnia 27 sierpnia ..., 2004; Ustawa z dnia 22 grudnia ..., 2004; Ustawa z dnia 20 stycznia ..., 2005; Ustawa z dnia 4 marca..., 2005; Ustawa z dnia 27 maja..., 2015; Ustawa z dnia 12 października ..., 2017; Ustawa z dnia 6 czerwca ..., 2018.

ZIELONE FINANSE

Katalog opłat służących ochronie środowiska rozszerzono w istotny sposób w 1980 r., kiedy to weszła w życie Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Przepisy te regulowały funkcjonowanie opłat pobieranych z tytułu składowania odpadów, emisji zanieczyszczeń do powietrza oraz usuwania drzew. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych do polskiego systemu opłat wprowadzono też opłaty pobierane od podmiotów wydobywających kopaliny.

Kolejne ważne zmiany w polskim systemie opłat ekologicznych miały miejsce w latach 2001–2005. Do polskiego prawa wprowadzono wtedy opłaty przyczyniające się do ograniczania problemów w sferze gospodarki odpadami użytkowymi oraz emisji do powietrza wynikających ze zużycia paliw. Dodatkowe opłaty, również odnoszące się do tych dwóch zagadnień, obowiązują w Polsce od 2018 i 2019 r.

Można zakładać, że już w latach sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w. potrzeba ochrony środowiska była ważnym motywem wprowadzania do polskiego prawa pierwszych opłat o charakterze ekologicznym. Celem aktów prawnych, w których opłaty te były początkowo regulowane, było bowiem m.in. ograniczenie wyłączania użytków rolnych z produkcji rolnej (Uchwała nr 198 ..., 1966), zapobieganie „marnotrawstwu wody” oraz ochrona i kształtowanie środowiska (Ustawa z dnia 31 stycznia ..., 1980). Kształtowanie środowiska czy zajmowanie gruntów na cele nierolnicze miało jednocześnie uwzględniać potrzeby gospodarki narodowej.

Już w Ustawie z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska ustawodawca zwracał uwagę na możliwość wprowadzania kolejnych opłat za korzystanie ze środowiska lub wprowadzanie w nim zmian (Ustawa z dnia 31 stycznia ..., 1980). Od tamtego czasu opłaty ekologiczne funkcjonujące w Polsce (a przynajmniej niektóre z nich) zaliczane są też w przepisach prawa do środków ekonomicznych bądź finansowo-prawnych ochrony środowiska.

Ustawodawca wprowadzając niektóre opłaty (np. opłaty produktowe i opłatę recyklingową od toreb) uwzględniał pozytywne doświadczenia innych krajów związane ze stosowaniem tego typu instrumentów. Chodzi tu w szczególności o podatki nakładane na produkty stwarzające problemy w sferze gospodarki odpadami, które miały tam przynosić korzyści o charakterze ekologicznym lub fiskalnym (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2000). Wprowadzenie tego typu opłat w Polsce było zresztą postulowane dużo wcześniej w literaturze przedmiotu i dokumentach programowych. Opłaty produktowe w Polsce zostały jednak skonstruowane inaczej niż w innych krajach – wysokość tych opłat została bowiem uzależniona od osiągnięcia wymaganego poziomu odzysku, recyklingu czy poziomu zbierania określonych odpadów użytkowych.

Wprowadzanie nowych opłat ekologicznych w Polsce (i późniejsze zmiany w ich funkcjonowaniu) motywowane było również potrzebą osiągnięcia obowiązków określonych w przepisach unijnych. Tak było np. w przypadku opłat uiszczanych od 2016 r. przez przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu, w których usuwa się elementy i substancje z wyeksploatowanych pojazdów, a także w przy-

padku opłat recyklingowych za torby na zakupy (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2014; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2017).

Wpływy z wielu opłat ekologicznych często wiązano z określonymi wydatkami z zakresu ochrony środowiska. Już jedne z pierwszych opłat ekologicznych w Polsce, jakimi były opłaty wprowadzone w latach 1976–1982, miały dostarczać wpływów przeznaczanych na określone cele ochronne. Opłaty te (wraz z opłatami za wykorzystywanie gruntów rolnych leśnych na inne cele), były bowiem przeznaczane na ówczesny Fundusz Gospodarki Wodnej lub Fundusz Ochrony Środowiska (Ustawa z dnia 24 października ..., 1974; Ustawa z dnia 31 stycznia ..., 1980). Opłaty za wydobyte ze złóż kopaliny miały z kolei służyć finansowaniu badań geologicznych (Uchwała nr 138 ..., 1982). W kolejnych latach opłaty o znaczeniu proekologicznym zasilają m.in. fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej różnych szczebli, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, Fundusz Leśny, Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, a także budżety gmin i powiatów.

Zmiany w konstrukcji opłat ekologicznych w Polsce

Większość opłat wymienionych w tabeli 1. funkcjonuje w Polsce w dalszym ciągu. Wyjątkiem są tzw. opłaty recyklingowe, które ponoszone były do końca 2015 r. m.in. przez osoby fizyczne przywożące samochody osobowe z innych krajów. Zniesienie tych opłat motywowano działaniem tworzonego przez ponad 10 lat systemu zbierania i przetwarzania wyeksploatowanych samochodów (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2014).

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w istotnym stopniu zmieniły się przepisy regulujące konstrukcję poszczególnych opłat. Szczególnie duże znaczenie miało wejście w życie przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, która od 2002 r. regulowała funkcjonowanie opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, składowanie odpadów, wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz pobór wód. Ustawa ta była jednym z najważniejszych elementów zmian w polskim prawie ochrony środowiska, jakie weszły w życie w początkowych latach XX w. (Jendrośka (red.), 2001).

Regulacje dotyczące niektórych opłat przenoszone też były do ustaw służących ochronie określonych komponentów środowiska przyrodniczego. Jeszcze w październiku 2001 r. do Ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody² przeniesiono przepisy regulujące funkcjonowanie opłat za usunięcie drzew lub krzewów, co w literaturze przedmiotu uznano za zasadne (Radecki, 2002). Od 2018 r. opłaty za wprowadzanie ścieków, za pobór wód, a także inne opłaty za usługi wodne unormowane są przepisami Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Ustawa z dnia 20 lipca ..., 2017), która w zamierzeniu ustawodawcy miała służyć przeprowadzeniu poważnych zmian prawnych, organizacyjnych i finanso-

² (Ustawa z dnia 27 lipca ..., 2001). Obecnie problematykę tych opłat reguluje: (Ustawa z dnia 16 kwietnia ..., 2004).

ZIELONE FINANSE

wych w sferze gospodarki wodnej w Polsce. Wspomniane opłaty były kluczowym instrumentem finansowania zadań nowoutworzonego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2017). Nowe rozwiązania zawarte w Prawie wodnym z 2017 r. polegały m.in. na wyodrębnieniu stałych i zmiennych opłat za pobór wód i za wprowadzanie ścieków oraz objęciu większych gospodarstw rolnych opłatami (zmiennymi) za wodę pobieraną do nawadniania pól uprawnych (Rauba, 2018).

W Ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Ustawa z dnia 11 maja ..., 2011), która początkowo regulowała pobieranie opłat produktowych za różne odpady opakowaniowe i użytkowe, unormowane są już tylko opłaty produktowe ponoszone z tytułu niewykonania obowiązku recyklingu i odzysku odpadów powstałych z olejów i preparatów smarowych oraz opon. Pozostałe opłaty produktowe ponoszone z tytułu niewykonania obowiązku:

- zbierania zużytych baterii i akumulatorów przenośnych – unormowane są w Ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Ustawa z dnia 24 kwietnia ..., 2009);
- recyklingu odpadów opakowaniowych – unormowane są w Ustawie z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce odpadami i odpadami opakowaniowymi (Ustawa z dnia 13 czerwca ..., 2013);
- zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odzysku lub przygotowania do ponownego użycia i recyklingu zużytego sprzętu – unormowane są w Ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym (Ustawa z dnia 11 września ..., 2015).

W ostatnich kilkudziesięciu latach ustawodawca rozszerzał zakres przedmiotowy funkcjonujących już opłat ekologicznych. Przykładowo w 1989 r. wprowadzone zostały opłaty pobierane z związku z usuwaniem krzewów – wcześniej obowiązywały tylko opłaty za usuwanie drzew (Ustawa z dnia 27 kwietnia ..., 1989). Od tamtego czasu wysokość opłaty za usuwanie krzewów uzależniona jest od powierzchni gruntu porośniętego lub pokrytego usuwanymi krzewami.

Polski ustawodawca w szczególnie dużym stopniu rozszerzył przedmiot opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza oraz opłat za składowanie odpadów. Dla przykładu lista substancji objętych opłatami za emisję do powietrza powiększyła się od 1980 r. z 39 do 67 (Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 października ..., 2021). Już zresztą początkowo przedmiot tych opłat był szeroki i obejmował wprowadzanie do powietrza tak istotnych zanieczyszczeń, jak dwutlenek siarki czy tlenki azotu. Szczególnie pozytywnie należy ocenić stopniowe rozszerzenie katalogu substancji objętych opłatą o gazy cieplarniane, takie jak dwutlenek węgla (objęty efektywną stawką od 1994 r.), metan (od 1995 r.), a także heksafluorek siarki, podtlenek azotu, perfluorowęglowodory, wodofluorowęglowodory (od 2009 r.). Wprowadzając opłatę za emisję dwutlenku węgla (co prawda w symbolicznej wysokości) już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych Polska znalazła się w grupie państw pionierskich w dziedzinie opodatkowania węglowego, obok Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji (Bothner i in., 2022).

We wrześniu 2019 r., a więc niedługo po wprowadzeniu do polskiego prawa opłaty recyklingowej za torby na zakupy z tworzyw sztucznych, został rozszerzony przedmiot tej opłaty. Opłata początkowo była pobierana (przez jednostki handlowe) jedynie od nabywających torby o grubości materiału od 15 do 50 mikrometrów. Ustawodawca w reakcji na zaobserwowaną tendencję do (nawet bezpłatnego) oferowania przez sprzedawców toreb o grubości przekraczającej 50 mikrometrów objął opłatą recyklingową również takie torby (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, 2019). Rozwiązanie to może przyczynić się do większego wykorzystania toreb wykonanych z innych materiałów, w tym toreb tekstylnych (Kubista i Kubista, 2021).

Na przestrzeni lat zmianom ulegała również wysokość stawek wielu opłat ekologicznych. Już w 1989 r. wprowadzono mechanizm waloryzacji wysokości opłat regulowanych ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska (Ustawa z dnia 27 kwietnia ..., 1989). Indeksacja, stosowana obecnie m.in. w odniesieniu do stawek opłat regulowanych Prawem ochrony środowiska, spowodowała, że wysokość stawek większości opłat za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza wzrosła w latach 2002–2022 o ok. 50–60% (tabela 8.2).

Tabela 8.2. Wysokość stawek wybranych opłat ekologicznych w Polsce w latach 2002–2022

Rodzaj opłaty	Stawka opłaty				Zmiana stawki (w %)
	Jednostka miary	2002	2012	2022	
Opłata eksploatacyjna z tytułu wydobycia: piasków i żwirów	zł/Mg	0,41	0,51	0,69	68,3
węgla kamiennego	zł/Mg	1,80	2,13	2,73	51,7
Opłata za składowanie: niesegregowanych odpadów komunalnych	zł/Mg	13,80	110,65	285,60	1969,6
odpadów betonu oraz gruzu betonowego z rozbiórek i remontów	zł/Mg	8,90	11,61	13,89	56,1
Opłata za wprowadzanie do powietrza: dwutlenku siarki	zł/kg	0,38	0,49	0,58	52,6
dwutlenku węgla	zł/Mg	0,20	0,27	0,32	60,0
tetrachlorku węgla	zł/kg	2,02	177,05	211,79	10384,7
związków HCFC	zł/kg	0,90	55,32	66,19	7254,4

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia ..., 2001; Ustawa z dnia 9 czerwca ..., 2011; Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia ..., 2021; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października ..., 2001; Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 26 września ..., 2011; Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 października ..., 2021.

ZIELONE FINANSE

Stawki opłat określonych w Prawie ochrony środowiska były czasami zmieniane w drodze rozporządzenia, bez względu na zmiany wskaźników będących podstawą indeksacji. W rezultacie kilku rozporządzeń Rady Ministrów (i dodatkowo indeksacji) niektóre stawki opłat za korzystanie ze środowiska uległy znacznym podwyżkom. W sposób szczególnie spektakularny wzrosły stawki opłaty za emisję tetrachloru węgla i związków HCFC (głównie na skutek znacznej podwyżki w 2009 r.). Z kolei w latach 2008–2009 i 2018–2020 w drodze aktów wykonawczych istotnie podwyższono wysokość stawki opłaty za składowanie niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych (Por. Małecki, 2007).

Należy jednak zaznaczyć, że wysokość stawek opłat za korzystanie ze środowiska była też niekiedy obniżana. Przykładowo w 2003 r. spadła wysokość stawki opłaty ryczałtowej za emisje pochodzące ze spalania oleju napędowego w określonych samochodach ciężarowych. W tym samym roku w konstrukcji opłat za pobór wód wyodrębniono stawki mające zastosowanie m.in. w przypadku poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludność i do produkcji żywności czy środków farmaceutycznych, a w konstrukcji opłat za wprowadzanie ścieków – do ścieków bytowych. Konsekwencją tych zmian w opłatach za wodę i ścieki było obniżenie stawek opłat pobieranych w omówionych przypadkach (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 2004; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca ..., 2003).

Mechanizm indeksacji stawek przewidziany jest także w obecnej ustawie regulującej pobieranie opłaty eksploatacyjnej i opłat koncesyjnych, czyli opłat związanych m.in. z poszukiwaniem złóż kopalin i podziemnym składowaniem odpadów. Wysokość opłaty eksploatacyjnej nie zależy już – jak było w latach 1980–2001 – od ceny sprzedaży kopaliny (Ptak, 2011).

W niektórych przypadkach ustawodawca nie przewiduje mechanizmu waloryzacji stawek. W odpowiedniej ustawie określona jest wtedy jedynie maksymalna wysokość stawki, a rzeczywiście stosowane stawki mają być określone w drodze aktów wykonawczych. Odpowiednie rozporządzenie wydawane jest niekiedy tylko raz. Tak np. było w odniesieniu do opłat produktowych za opakowania (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia ..., 2014). Czasami ustawodawca nie przewiduje żadnego mechanizmu zmiany wysokości stawki (oczywiście poza ewentualną zmianą ustawy). Tak było np. w przypadku opłaty recyklingowej za samochody, której stawka przez cały czas obowiązywania opłaty wynosiła 500 zł za jeden pojazd.

Należy zauważyć, że nawet te opłaty ekologiczne, których stawki są regularnie waloryzowane, nie muszą stanowić odpowiedniej zachęty do działań proekologicznych. Chodzi tu w szczególności o stawkę opłaty za wprowadzanie dwutlenku węgla do powietrza, która jest zdecydowanie niższa od szacowanych kosztów zewnętrznych towarzyszących emisjom tego gazu. W 2022 r. oszacowano te koszty na poziomie 185 dolarów w cenach z 2020 r. (ok. 707 zł) za tonę CO₂ (Rennert i in., 2022). Dla porównania w Szwecji wysokość stawki podatku węglowego w 2022 r. wynosi ok. 1160 koron (ok. 497 zł) za tonę CO₂, o 80% więcej niż w 2002 r. (Skatteverket, 2022). Warto też porównać stawkę opłat za składowanie

odpadów w Polsce ze stawkami podobnego podatku w Wielkiej Brytanii, które od kwietnia 2022 r. wynoszą 3,15 funtów (ok. 17 zł) za tonę odpadów obojętnych (np. betonu, cegieł) i 98,6 funtów (ok. 547 zł) za tonę innych odpadów. W porównaniu z 2002 r. stawki tego podatku (o stosunkowo prostej konstrukcji) wzrosły odpowiednio o 58% i 658% (Gov.uk, 2022).

Do innych ważniejszych zmian, które nastąpiły w ciągu ostatnich kilkunastu lat w konstrukcji opłat ekologicznych pobieranych w Polsce, można zaliczyć m.in.:

- Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą opłaty ekologiczne są ustalane we własnym zakresie przez podmioty obowiązane do ich wnoszenia. Zasadę tę zastosowano już w 1998 r. do opłat za emisję zanieczyszczeń do powietrza (Ustawa z dnia 29 sierpnia ..., 1997; Radecki, 2009). Od 2002 r. taki sposób ustalania wysokości opłat ma zastosowanie do wszystkich opłat za korzystanie ze środowiska unormowanych w Prawie ochrony środowiska. Wyjątkiem są przewidziane w tej ustawie opłaty o charakterze sankcyjnym, wymierzone w drodze decyzji administracyjnej (Jendrośka (red.), 2001).
- Zmiany terminów wnoszenia opłat regulowanych Prawem ochrony środowiska i przedkładania marszałkowi województwa informacji o sposobie ustalenia wysokości opłat. Początkowo korzystający ze środowiska realizowali te obowiązki co kwartał, od lipca 2005 r. – co pół roku, a od 2013 r. – co roku.
- Wprowadzenie w opłatach za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza rozwiązań pozwalających podmiotom gospodarczym na obliczanie wysokości tych opłat w sposób uproszczony. Ryczałtowe stawki wprowadzono w odniesieniu do zanieczyszczeń pochodzących z przeładunku benzyny (w 1992 r.), spalania określonych paliw w źródłach o stosunkowo małej mocy (w 2002 r.), spalania paliw w silnikach spalinowych różnych pojazdów (w 2002 r.), chowu lub hodowli drobiu (w 2005 r.).

Na przestrzeni lat zmieniało się również przeznaczenie różnych opłat ekologicznych. Wiązało się to m.in. z likwidacją w 2010 r. gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, a także z likwidacją Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, do którego w latach 2018–2020 trafiała część wpływów z opłaty emisyjnej.

Podsumowanie

Zmiany w systemie polskich opłat ekologicznych wiązały się w dużym stopniu z rozwojem polskiego prawa ochrony środowiska i uchwalaniem ustaw o kluczowym znaczeniu dla tego prawa czy – głównie w późniejszych latach – uchwalaniem ustaw regulujących szczegółowe zagadnienia, takie jak np. gospodarka określonymi rodzajami odpadów. W rezultacie stopniowo wprowadzonych zmian w przepisach zakres przedmiotowy opłat ekologicznych pobieranych w Polsce jest obecnie bardzo szeroki i obejmuje konsekwencje ekologiczne dotyczące różnych komponentów środowiska przyrodniczego.

ZIELONE FINANSE

Z przeprowadzonej analizy wynika, że motywem przynajmniej niektórych zmian w systemie opłat ekologicznych była chęć zapobieżenia zaobserwowanym zjawiskom ekologicznym o negatywnym charakterze. Przykładem jest tu modyfikacja konstrukcji opłaty recyklingowej. Zmiany w systemie „zielonych” opłat miały też pewien wpływ na wysokość obciążeń lub obowiązków różnych podmiotów, np. osób fizycznych sprowadzających samochody z zagranicy, przedsiębiorstw przewozowych, gospodarstw rolnych.

Pozytywnie należy ocenić waloryzację wysokości przynajmniej niektórych stawek opłat ekologicznych. Dzięki takim mechanizmom możliwe jest utrzymanie bodźcowego oddziaływania opłat. Opłatą, która mogłaby ulec modyfikacji w kolejnych latach, może być w szczególności opłata za emisję dwutlenku węgla. Stawka tej opłaty, która mogłaby zastąpić inne opłaty ekologiczne od paliw, mogłaby w większym stopniu odpowiadać kosztom społecznym emisji CO₂.

Bibliografia

- Bothner, F., Schrader, S.M., Bandau, F., Holzhauser, N. (2022), Never let a serious crisis go to waste: the introduction of supplemental carbon taxes in Europe, *Journal of Public Policy*, 42, 343–363. DOI:10.1017/S0143814X21000210.
- De Pascale, G., Fiore, M., Contò, F. (2021), Short and long run environmental tax buoyancy in EU-28: a panel study, *International Economics*, 168, 1–9. DOI:10.1016/j.inteco.2021.07.005.
- Delgado, F.J., Freire-González, J., Presno, M.J. (2022), Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?, *Economic Analysis and Policy*, 73, 670–682. DOI:10.1016/j.eap.2021.12.019.
- Gov.uk (2022). Environmental Taxes Bulletin historical rates. Pobrano z: <https://www.gov.uk/government/statistics/environmental-taxes-bulletin/environmental-taxes-bulletin-historical-rates#landfill-tax-rates>.
- Jendrośka J. (red.). (2001). *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.
- Kubista K., Kubista B. (2021), Prawno-podatkowe aspekty poboru przez przedsiębiorców opłaty recyklingowej, *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, 1. DOI:10.31261/PPGOS.2021.01.05.
- Kurtinaitytė-Venediktovienė, D., Pereira, P., Cerniauskas, G. (2014), Environmental Taxes in Northern Europe. The Recent Evolution and Current Status in the Baltic Countries, *Societal Studies*, 6, 331–348. DOI:10.13165/SMS-14-6-2-06.
- Kuśmirski M. (2021), Charakter prawny danin publicznych w polskim prawie podatkowym, *Studia Administracyjne*, 13, 29–42. DOI: 10.18276/sa.2021.13-03
- López Pérez, S.D., Vence, X., 2021. When Harmful Tax Expenditure Prevails over Environmental Tax: An Assessment on the 2014 Mexican Fiscal Reform. *Sustainability*. DOI:10.3390/su132011269.
- Małecki P. (2007), Nowe stawki opłat za składowanie niektórych rodzajów odpadów komunalnych, *Ekonomia i Środowisko*, 2.
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (2004). Informacja o wpływach z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i kar za naruszenie wymagań jego

- ochrony oraz redystrybucji tych wpływów za rok 2003, Warszawa: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 października 2021 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2022, M.P. 2021 poz. 960.
- Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 grudnia 2021 r. zmieniające obwieszczenie w sprawie stawek opłat na rok 2022 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górnictwo, M.P. 2021 poz. 1182.
- Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 26 września 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2012, M.P. 2011 nr 94 poz. 958.
- OECD (2022). Database on Policy Instruments for the Environment. Taxbases – Main characteristics, pobrano z: https://pinedatabase.oecd.org/Query_2.aspx?QryCtx=1&i-sid=17138748-0ab6-43f1-a968-ab5f1cfafde0.
- Ptak M. (2011). Funkcjonowanie opłat z tytułu wydobycia kopalin w Polsce i innych krajach europejskich, In A. Graczyk (red.), Problemy koncepcyjne i implementacyjne zrównoważonego rozwoju, Prace Naukowe nr 229 Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Radecki W. (2002). Komentarze do ustawy – Prawo ochrony środowiska. Środki finansowo-prawne. Tytuł V ustawy – Prawo ochrony środowiska. Wrocław: Wydawnictwo Prawo ochrony Środowiska.
- Radecki W. (2009). Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska. Komentarz do przepisów ustaw. Warszawa: Difin.
- Raub E. (2018), Opłaty za usługi wodne w rolnictwie w świetle polskiego prawa i wymagań Unii Europejskiej, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, 105, z. 2. DOI: 10.22630/RNR.2018.105.2.22.
- Rennert, K., Errickson, F., Prest, B.C., Rennels, L., Newell, R.G., Pizer, W., Kingdon, C., Wingenroth, J., Cooke, R., Parthum, B., Smith, D., Cromar, K., Diaz, D., Moore, F.C., Müller, U.K., Plevin, R.J., Raftery, A.E., Ševčíková, H., Sheets, H., Stock, J.H., Tan, T., Watson, M., Wong, T.E., Anthoff, D. (2022), Comprehensive evidence implies a higher social cost of CO₂, Nature, 610, 687–692. DOI:10.1038/s41586-022-05224-9.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie stawek opłat produktowych dla poszczególnych rodzajów opakowań, Dz.U. 2014 poz. 1972.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie stawek opłat eksploatacyjnych, Dz.U. 2001 nr 153 poz. 1746.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz.U. 2003 nr 55 poz. 477.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 1975 r. w sprawie opłat za szczególne korzystanie z wód i z urządzeń wodnych, Dz.U. 1975 nr 33 poz. 181.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska i wprowadzania w nim zmian, Dz.U. 1980 nr 24 poz. 93.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2001 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz.U. 2001 nr 130 poz. 1453.
- Rybak, A., Joostberens, J., Manowska, A., Pielot, J. (2022), The Impact of Environmental Taxes on the Level of Greenhouse Gas Emissions in Poland and Sweden, Energies. DOI:doi.org/10.3390/en15124465.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2000). Projekt ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie

ZIELONE FINANSE

- depozytowej wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, Druk nr 1934, Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2014). Projekt ustawy o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 3033, Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2017). Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 1730, Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2017). Projekt ustawy Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych, Druk nr 1529, Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2019). Projekt ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3495, Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.
- Skatteverket (2022). Skattesatser, skattepliktig kvantitet m.m., pobrano z: <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.13/323440.html>.
- Uchwała nr 138 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1982 r. w sprawie funduszu finansowania prac geologicznych, M.P. 1982 nr 17 poz. 139.
- Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1966 r. w sprawie ochrony użytków rolnych, M.P. 1966 nr 40 poz. 200.
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, Dz.U. 2001 nr 63 poz. 639 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. 2015 poz. 1688 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 października 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017 poz. 2056.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce odpadami i odpadami opakowaniowymi, Dz.U. 2013 poz. 888 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 nr 92 poz. 880 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. 2017 poz. 1566 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, 2005 nr 25 poz. 202.
- Ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U. 2004 nr 281 poz. 2784.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz.U. 2009 nr 79 poz. 666 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz.U. 1974 nr 38 poz. 230.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne, Dz.U. 1989 nr 26 poz. 139.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001 nr 100 poz. 1085.
- Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 933.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. 2004 nr 213 poz. 2156.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1997 nr 133 poz. 885.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, Dz.U. 1980 nr 3 poz. 6

Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2005 nr 62 poz. 552.

Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 1356.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2011 nr 163 poz. 981.

Ustawa z dnia 9 marca 1991 r. o zmianie ustawy o prawie geologicznym, Dz.U. 1991 nr 31 poz. 129.