

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

PRAWO FINANSOWE W OBLICZU WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

REDAKCJA

BARTOSZ NAMIECIŃSKI

WIKTOR GNYCH-PIETRZAK



PRAWO FINANSOWE
W OBLICZU WYZWAŃ
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

REDAKCJA

BARTOSZ NAMIECIŃSKI
WIKTOR GNYCH-PIETRZAK

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

PRAWO FINANSOWE W OBLICZU WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

REDAKCJA

BARTOSZ NAMIECIŃSKI

WIKTOR GNYCH-PIETRZAK



REDAKCJA

MGR BARTOSZ NAMIECIŃSKI

MGR WIKTOR GNYCH-PIETRZAK

RECENZJA

DR HAB. WOJCIECH BOŻEK, UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

DR HAB. EWA KOWALEWSKA, UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

DR MARCIN BURZEC, KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI

KAROL ŁUKOMIAK

© COPYRIGHT BY AUTHORS & ARCHAEGRAPH

ISBN: 978-83-67959-32-2

WERSJA ELEKTRONICZNA DOSTĘPNA NA STRONIE INTERNETOWEJ WYDAWCY:

www.archaeograph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ, LUTY 2024

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA.....	7
----------------	---

CZĘŚĆ 1

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ W ASPEKcie PRAWNO-FINANSOWYM. PERSPEKTYWA MIĘDZYNARODOWA

WYCHWYT, UTYLIZACJA I PONOWNE WYKORZYSTANIE DWUTLENKU WĘGLA TECHNOLOGIĄ CARBON CAPTURE AND STORAGE (CCS) I CARBON CAPTURE AND UTILIZATION (CCU) JAKO WYZWANIE DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU.....	9
--	---

ADRIANNA Ogonowska

PROBLEMATYKA CHARAKTERU PRAWNEGO MECHANIZMU DOSTOSOWYWANIA CEN NA GRANICACH Z UWZGLĘDNIENIEM EMISJI CO ₂ (CBAM).....	21
---	----

PAWEŁ GRUSZKA

O NADCHODZĄCEJ REFORMIE PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU.....	35
--	----

MICHAŁ OSTROWSKI

TRENDY I PROGNOZY DOTYCZĄCE ROZWOJU RYNKU INWESTYCJI W OPARCIU O REGULACJE UNIJNE I ASPEKT ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (ENVIRONMENTAL, SOCIAL, GOVERNANCE).....	47
--	----

JAN STANISŁAW PONIATOWSKI

CZĘŚĆ 2

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – ASPEKTY PRAWNO-FINANSOWE.
PERSPEKTYWA KRAJOWA

ZIELONE OBLIGACJE JAKO INSTRUMENT FINANSOWANIA
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W POLSCE67

ZUZANNA KOLBUSZ

CZY W POLSCE NASTĘPUJE EKOLOGIZACJA DANIN PUBLICZNYCH?
ANALIZA NAJNOWSZYCH ZMIAN I DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH79

KONRAD GOZDAWA-GRAJEWSKI

ASPEKTY PRAWNE WEBSRAPINGU I ICH WPŁYW GOSPODARKE97

SZYMON OKRÓJ

JAK TO NA WOJENCE ŁADNIE - PRAWNE ASPEKTY FINANSOWANIA
WOJSKA POLSKIEGO W III RZECZPOSPOLITEJ119

MATEUSZ ROSKOSZ

CZĘŚĆ 3

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ – ASPEKT PRAWNO-FINANSOWY.
PERSPEKTYWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

OPEŁATA UZDROWISKOWA
W DOBIE TURYSTYKI TRANSGRANICZNEJ. ROZWAŻANIA NA TLE POLSKIEGO
I NIEMIECKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO131

WIKTOR GNYCH-PIETRZAK, BARTOSZ NAMIECIŃSKI, DOMINIKA TRZESZCZOŃ

ZIELONY BUDŻET OBYWATELSKI
W OBLICZU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU155

WIKTORIA ANNA BAŃKA, WERONIKA LENCEWICZ

PROGRAM MÓJ PRĄD –
DOFINANSOWANIE DO INSTALACJI FOTOWOLTAICZNYCH169

PATRYK KARDAS, DAWID KOPANIECKI

WPŁYW STÓP PROCENTOWYCH NA LOKOWANIE WOLNYCH ŚRODKÓW
NA RACHUNKACH BANKOWYCH W BANKACH MAJĄCYCH SIEDZIBĘ
NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W WYBRANYCH
JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO183

PIOTR MYSZCZYSZYN

PRZEDMOWA

Szanowni Państwo,

Na przestrzeni ostatnich lat wykształciły się różne definicje zrównoważonego rozwoju. Najczęściej wskazuje się jednak, że pojęcie to oznacza pełną równowagę między trzema czynnikami postępu cywilizacyjnego: gospodarczym, społecznym i ekologicznym. W konsekwencji zrównoważony rozwój to sposób „zarządzania” planetą w taki sposób, aby dobrobyt obecnego pokolenia nie powodował ograniczenia stopnia realizacji potrzeb przyszłych pokoleń. Zasada zrównoważonego rozwoju została opracowana w 2015 roku przez przywódców 193 krajów członkowskich ONZ jako dokument „Przekształcamy nasz świat: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030”. Zawiera on 17 celów zrównoważonego rozwoju ONZ, które wskazują najważniejsze wyzwania naszych czasów w 5 obszarach: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i partnerstwo.

Urzeczywistnienie ww. celów nie jest jednak możliwe bez wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych. Wdrożenie stosownych rozwiązań wymagać będzie nowelizacji wielu gałęzi prawa. Z punktu widzenia prowadzonych badań szczególną uwagę należy zwrócić na wyzwania jakie zrównoważony rozwój stawia prawu finansowemu i finansom publicznym. Problematyka ta przejawia się w ramach realizacji stymulacyjnej funkcji finansów publicznych, która polega na oddziaływaniu na zachowania poszczególnych podmiotów poprzez stosowanie takich rozwiązań prawnofinansowych (instytucji prawnofinansowych) w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów pieniężnych, które mają na celu pobudzać je do określonych pożądaných działań lub powstrzymać od działań niepożądanych. W konsekwencji wykorzystania finansowopravných instrumentów w otoczeniu społeczno-gospodarczym

potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie.

Oddajemy w Państwa ręce monografię naukową, która wpisuje się w zakresloną wyżej problematykę. Prezentowanie przez poszczególnych autorów swoich poglądów na ten temat świadczy o tym, że dyskusja nad przedstawianymi wartościami jest jak najbardziej aktualna i potrzebna. Monografię podzielono na trzy części, a każda z nich tworzy istotny element całości, bez której - w naszej ocenie - nie sposób byłoby uznać dyskusji za kompletną. Realizowanie celów zrównoważonego rozwoju powinno odbywać się bowiem zarówno na szczeblu międzynarodowym, państwowym, jak i na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, tak, aby znaleźć rozwiązanie zapewniające równowagę między wymienionymi wcześniej trzema wymiarami. W pierwszym rozdziale zwrócono uwagę na międzynarodowe aspekty zrównoważonego rozwoju w aspektach prawno-finansowych. Szczególną uwagę w tym zakresie poświęcono aktom prawa stanowionym przez organy Unii Europejskiej i ich implementacji do systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich. Drugi rozdział poświęcony został natomiast regulacjom krajowym. W rozdziale w tym podkreślono rolę krajowego porządku prawnego dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie analizie i ocenie poddano aktualnie obowiązujące rozwiązania legislacyjne oraz postulowano o kierunki zmian w ustawodawstwie. W trzecim odniesiono się do tytułowej problematyki przez pryzmat jednostek samorządu terytorialnego, jako tych organów administracji publicznej, które są najbliższe obywateli i które zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości powinny najpełniej zaspokajać ich zbiorowe potrzeby. Poprzez samorząd terytorialny obywatelom gwarantuje się bowiem udział w sprawowaniu władzy i wpływ na podejmowane decyzje, które dotyczą ich lokalnych społeczności.

W monografii uwzględniono stan prawny obowiązujący 31 grudnia 2023 r.

Redaktorzy

WYCHWYT, UTYLIZACJA I PONOWNE WYKORZYSTANIE DWUTLENKU WĘGLA TECHNOLOGIĄ CARBON CAPTURE AND STORAGE (CCS) I CARBON CAPTURE AND UTILIZATION (CCU) JAKO WYZWANIE DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań są rozwiązania prawne w odniesieniu do procesu sekwestracji dwutlenku węgla. Technologie z zakresu wychwytu, przesyłu i składowania albo utylizacji dwutlenku węgla stanowią istotne uzupełnienie pozostałych rozwiązań niskoemisyjnych. Ich istota sprowadza się do wychwycenia dwutlenku węgla u źródła emisji lub ewentualnie wychwycenia wprost z atmosfery, tak aby następnie wykorzystać go ponownie albo trwale składować. Omawiane technologie mają szczególne istotne znaczenie w takich gałęziach gospodarki, w których zasadniczo niemożliwe jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla. Obecnie kwestie wychwytywania, transportu lub składowania dwutlenku węgla uregulowane są zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. Celem dokonanej analizy jest pokazanie technologii CCS i CCU jako wielośćżkowego i międzysektorowego rozwiązania klimatycznego zapewniającego głęboką redukcję emisji zarówno z dużych punktowych źródeł, jak również bardziej rozproszonych i mniejszych miejsc emitujących dwutlenek węgla za pośrednictwem infrastruktury transportowej. Przyjęta w opracowaniu metodologia badań została oparta na analizie kluczowych dla tytułowego zagadnienia tekstów aktów prawnych z odniesieniem do wybranych poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu. Posłużono się metodą dogmatyczno-prawną.

Słowa kluczowe: redukcja emisji gazów cieplarnianych, sekwestracja dwutlenku węgla, technologia Carbon Capture and Storage (CCS) i Carbon Capture and Utilization (CCU)

¹ Doktor, radca prawny, Uniwersytet Szczeciński, nr ORCID: 0000-0001-9536-2618, e-mail: adrianna.ogonowska@usz.edu.pl.

WPROWADZENIE

Przedmiotem rozważań są rozwiązania prawne w odniesieniu do procesu sekwestracji dwutlenku węgla, który obejmuje wychwytywanie, transport i jego trwałe składowanie. Ambitne plany transformacji klimatycznej nie pojawiły się w Unii Europejskiej dopiero w ramach Europejskiego Zielonego Ładu² czy pakietu „Gotowi na 55”³. Należy zauważyć, że już w 2007 r. decydenci unijni przedstawili pakiet klimatyczno-energetyczny do 2020 r., którego celem było zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz technologii niskoemisyjnych.

Jednym z fundamentów unijnej polityki klimatycznej jest redukcja emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Wobec powyższego konieczne stało się podjęcie działań o charakterze regulacyjnym w zakresie emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Pierwszy projekt z zakresu wychwytywania i składowania dwutlenku węgla wystartował jeszcze w 2009 r. Do kwestii składowania dwutlenku węgla odnosi się przede wszystkim dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla⁴. Obecnie wychwytywanie, transport, składowanie dwutlenku węgla uregulowane są zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym.

Technologie z zakresu wychwyty, przesyłu i składowania albo utylizacji dwutlenku węgla stanowią istotne uzupełnienie pozostałych rozwiązań niskoemisyjnych. Ich istota sprowadza się do wychwycenia dwutlenku węgla u źródła emisji lub ewentualnie wychwycenia wprost z atmosfery, tak aby następnie wykorzystać go ponownie albo trwale składować, chociażby w formacji geologicznej. Omawiana technologia ma szczególne istotne znaczenie w takich gałęziach gospodarki, w których zasadniczo niemożliwe jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla. Jest to w szczególności sektor transportu drogowego, morskiego, oraz lotniczego, a także sektor produkcji.

Celem dokonanej analizy jest pokazanie technologii CCS i CCU jako wielościeżkowego i międzysektorowego rozwiązania klimatycznego zapewniającego

² Pakiet inicjatyw politycznych, którego celem jest skierowanie UE na drogę transformacji ekologicznej, a ostatecznie – osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r.

³ Pakiet „Gotowi na 55” to zestaw wniosków ustawodawczych mających zmienić i uaktualnić unijne przepisy oraz ustanowić nowe inicjatywy, tak by polityka UE była zgodna z celami klimatycznymi ustalonymi przez Radę i Parlament Europejski.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 114 ze zm.), dalej: „dyrektywa 2009/31/WE”.

głęboką redukcję emisji zarówno z dużych punktowych źródeł, jak również bardziej rozproszonych i mniejszych miejsc emitujących dwutlenek węgla za pośrednictwem infrastruktury transportowej. Sposobem na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju jest bowiem zobowiązanie się do pełnej dekarbonizacji światowych systemów energetycznych. Przyjęta w opracowaniu metodologia badań została oparta na analizie kluczowych dla tytułowego zagadnienia tekstów aktów prawnych z odniesieniem do wybranych poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu. Posłużono się metodą dogmatyczno-prawną.

Omawiana problematyka dotyczy ważnego i stosunkowo nowego obszaru wdrażania niskoemisyjności. Chociaż wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla jest już sukcesywnie wdrażane, to w Europie działają obecnie dwa takie projekty, zaś kilka znajduje się na etapie realizacji (m. in. w Holandii, w Norwegii i w Wielkiej Brytanii).

METODA CCS I CCU

Metoda sekwestracji dwutlenku węgla CCS może przybierać różne formy i być realizowana za pomocą odmiennych technologii. Podstawową formą realizacji metody CCS jest geologiczne składowanie CO₂. Powołany proces technologiczny obejmuje wychwycenie dwutlenku węgla, jego transport oraz składowanie. Jak wskazuje P. Mikusek, technologia CCS powoduje, że wychwycony dwutlenek węgla nie zostaje uwolniony do atmosfery (Mikusek 2022, s. 12). Zamiast tego, jest on trwale przechowywany, co pozwala skutecznie uniknąć emisji do atmosfery. Z kolei w przypadku zastosowania technologii CCU wychwyconego dwutlenku węgla nie składowuje się. Istotą tej technologii jest bowiem jego ponowne wykorzystanie w jednym z dwóch wariantów: pośrednim, w którym dwutlenek węgla podlega przekształceniom chemicznym albo bezpośrednim, w którym dwutlenek węgla nie zostaje przekształcony chemicznie.

Wyróżnić należy następujące kluczowe obszary przeznaczone do objęcia technologią CCS i CCU:

- wychwyt CO₂ z instalacji energetyki zawodowej (w tym energetyki gazowej),
- wychwyt CO₂ ze źródeł przemysłowych (w tym huty zintegrowane, cementownie, rafinerie oraz inne punktowe źródła emisji dwutlenku węgla do atmosfery),
- wychwyt CO₂ ze źródeł wykorzystujących bioenergię (BECCUS - *Bio-Energy CCUS*) w procesach energetycznych i przemysłowych istotnych

- z punktu widzenia otrzymania tzw. ujemnych emisji dwutlenku węgla,
- bezpośrednio usuwanie CO₂ z atmosfery (DAC - *Direct Air Capture*) oraz sposoby integracji procesowej (np. ze źródłami przemysłowej energii odpadowej) będącym kolejnym elementem rozwiązań technologicznych umożliwiających osiągnięcie tzw. ujemnych emisji dwutlenku węgla,
- transport CO₂ dla różnej skali oraz odległości (rurociągi, tankowce i cysterny) z uwzględnieniem hubów transportowych, czyli integracji poszczególnych opcji w jeden system do przesyłania dwutlenku węgla do miejsc składowania lub utylizacji,
- przemysłowe wykorzystanie CO₂ w gospodarce (np. gospodarka wodnoroowa, produkcja paliw syntetycznych, wspomagane systemy do wydobycia ropy naftowej lub gazu, mineralizacja),
- składowanie CO₂ na terytorium kraju wraz z uwzględnieniem współpracy transgranicznej z uwzględnieniem hubów sekwestracji dwutlenku węgla, czyli prowadzenia procesu w kilku powiązanych ze sobą geologicznie lokalizacjach (Por. Gładysz i in. 2021, s. 32-33).

Powyższe wyliczenie obrazuje, które obszary pozostają kluczowe dla Polski w kontekście technologii CCS i CCU. Przyjąć należy, że to właśnie w tym zakresie należy zadbać o przejrzyste i kompletne regulacje prawne i finansowe.

REGULACJE I DZIAŁANIA UNIJNE

Najważniejszymi, obecnie obowiązującymi, aktami prawa unijnego z zakresu emisji dwutlenku węgla są dyrektywa 2009/31/WE oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁵.

Odnosnie do dyrektywy 2009/31/WE warto wskazać, że odnosi się ona wyłącznie do jednej z metod sekwestracji dwutlenku węgla – sekwestracji geologicznej. W doktrynie podnosi się, że składowanie dwutlenku węgla może mieć również miejsce w innych środowiskach, np. środowisku morskim czy mineralnym. Celem dyrektywy 2009/31/WE jest ustanowienie ram prawnych bezpiecznego dla środowiska geologicznego składowania dwutlenku węgla⁶. Ma się to przyczy-

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.), dalej „dyrektywa 2018/2001”.

⁶ Zob. art. 1 dyrektywy 2009/31/WE.

nić do walki ze zmianami klimatu oraz wyeliminować, a przynajmniej ograniczyć, negatywne oddziaływanie na środowisko i zdrowie ludzkie. Co istotne, unormowania dyrektywy odnoszą się wyłącznie do składowisk przekraczających 100 kiloton dwutlenku węgla. Należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie związane z transportem dwutlenku węgla. Pomimo, że dyrektywa 2009/31/WE wprost wskazuje na pojęcie sieci transportowej, to dopuszczalne są również inne formy transportu dwutlenku węgla. Nadto zgodnie z dyrektywą, inwestycje polegające na utworzeniu składowiska dwutlenku węgla pozostają pod kontrolą organów państwa oraz instytucji unijnych. Wszelka działalność gospodarcza w tym zakresie wymaga bowiem stosownych pozwoleń. Co istotne, dyrektywa 2009/31/WE wprowadza również szereg wymogów kontrolnych, tak aby składowanie dwutlenku węgla nie miało negatywnego wpływu na środowisko. Są to przede wszystkim obowiązki takie jak kontrola czystości strumienia dwutlenku węgla włączanego do składowiska⁷ oraz monitoring zachowań zatłoczonego dwutlenku węgla⁸. Dodatkowo, w dyrektywie 2009/31/WE uregulowano również kwestie odpowiedzialności podmiotów po zamknięciu składowiska. Dyrektywa 2009/31/WE stanowi zatem kompleksową regulację, normującą postępowanie na etapie projektowania składowiska dwutlenku węgla, funkcjonowania składowiska oraz odpowiedzialności po jego zamknięciu.

Institucje unijne podejmują również inne aktywności odnoszące się do emisji dwutlenku węgla. 15 grudnia 2021 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie zrównoważonych cykli emisji dwutlenku węgla⁹. W komunikacie wskazano na kluczowe działania mające na celu wspieranie procesów wychwytywania, wykorzystania i składowania dwutlenku węgla w przemyśle. Zwrócono również uwagę na potrzeby w zakresie transgranicznego wdrażania infrastruktury CO₂ na szczeblu unijnym, regionalnym i krajowym do 2030 r. oraz w latach późniejszych.

Z kolei, 30 listopada 2022 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek w sprawie ogólnounijnych dobrowolnych ram certyfikacji pochłaniania dwutlenku węgla. Celem regulacji jest wzmocnienie przemysłowych technologii usuwania dwutlenku węgla, do których zalicza się wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, w tym stałe przechowywanie dwutlenku węgla w formacjach geologicznych.

W dniu 31 sierpnia 2023 r. Komisja Europejska zakończyła otwarte

⁷ Zob. art. 12 dyrektywy 2009/31/WE.

⁸ Zob. art. 13 dyrektywy 2009/31/WE.

⁹ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2021 r. pt. Zrównoważony obieg węgla, COM/2021/800 final.

konsultacje publiczne w sprawie strategii przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla. Informacje zwrotne od zainteresowanych stron i obywateli przyczynią się i pomogą w kształtowaniu strategii, która ma zostać ostatecznie przyjęta w pierwszym kwartale 2024 r. W listopadzie 2023 r. opublikowano sprawozdanie zawierające analizę odpowiedzi otrzymanych w ramach konsultacji publicznych.

REGULACJE I DZIAŁANIA POLSKIE

Polska jako państwo zobowiązany na mocy Porozumienia Paryskiego¹⁰ do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych podejmuje działania mające na celu wychwytywanie i utylizację albo trwałe składowanie dwutlenku węgla. Nie są to jednak działania zaawansowane w porównaniu do innych państw unijnych.

17 marca 2021 r. rozpoczęto realizację projektu CCUS „Strategia rozwoju technologii wychwyty, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w Polsce oraz pilotaż Polskiego Klastra CCUS”. W ramach tego projektu opracowana zostanie pierwsza strategia rozwoju technologii CCUS w Polsce. Aktualnie Polska nie posiada takiej strategii, co stanowi realną barierę w rozwoju technologii, pozostawiając potencjalnych inwestorów bez niezbędnej do podjęcia decyzji inwestycyjnych wiedzy, w zakresie kierunków rozwoju technologicznego dla sektora energetycznego i przemysłu. Przyjęcie, opracowanej w ramach projektu, strategii pozwoli wypełnić lukę w zakresie dokumentów strategicznych Polski. Nadto przygotowane zostaną projekty regulacji prawnych, umożliwiające rozwój technologii CCUS w sposób zrównoważony z punktu widzenia ekonomicznego i środowiskowego, jak również z uwzględnieniem interesu społecznego i gospodarczego kraju. Uruchomiony zostanie również pilotaż pierwszego polskiego klastra CCUS wraz z planem i harmonogramem inwestycji, oceną wykonalności i potencjału zaangażowania krajowych firm i instytucji w jego realizację.

Tego typu działania pozwolą również na rozbudowanie potencjału działalności badawczo-rozwojowej w zakresie technologii CCUS, a sam klaster może w przyszłości stanowić zaplecze badawczo-doradcze dla dalszego rozwoju technologii wychwyty, transportu, utylizacji i składowania dwutlenku węgla w Polsce.

Spośród aktów prawnych regulujących stosowanie omawianych technologii w Polsce należy wskazać przede wszystkim ustawę z 9 czerwca 2011 r. - Prawo

¹⁰ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36).

geologiczne i górnicze¹¹ oraz ustawę z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne¹². Ostatnia nowelizacja p.g.g.¹³ otwiera drogę ku podołaniu wyzwaniu zeroemisyjności do 2050 r. Ustawa posiada zapisy definiujące i regulujące takie aspekty, jak składowanie dwutlenku węgla czy podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru. Po tej zmianie organy nadzoru górniczego oraz administracji geologicznej otrzymały narzędzia i uprawnienia do tego, by prowadzić postępowania i kontrolować te procesy.

Podziemnym składowaniem dwutlenku węgla¹⁴ jest zatłaczanie strumieni dwutlenku węgla do podziemnych formacji geologicznych w celu jego trwałego przechowywania oraz jego przechowywanie w taki sposób, aby uniemożliwić lub – w przypadku gdy nie jest to możliwe – w jak największym stopniu wyeliminować negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi i środowisko oraz zagrożenia dla nich. Co prawda już w 2013 r. wprowadzono regulacje, które miały umożliwić geologiczną sekwestrację dwutlenku węgla, jednak wyłącznie w celach demonstracyjnych (Rakoczy 2015). Ponadto zawarte tam warunki brzegowe były na tyle restrykcyjne, że do dziś nie udało się zrealizować żadnego projektu CCS. Konkludując, najważniejsze zmiany w tym zakresie obejmują uchylenie wymogu tzw. charakteru demonstracyjnego projektu składowania CO₂ i jego ścisłych wymogów technicznych oraz umożliwienie prowadzenia przedsięwzięć składających poniżej 100 kiloton CO₂ rocznie z uproszczeniem procedury koncesyjnej oraz przy braku konieczności uzyskania opinii Komisji Europejskiej. Warto wspomnieć, że umożliwiono składowanie CO₂ w górotworze obejmującym obszary łądowe, a także struktury złożowe węglowodorów. Jest to istotne *novum*, ponieważ do tej pory jedyne miejsca, w których dopuszczalne było lokalizowanie kompleksów podziemnego składowania CO₂ były położone w zbiorniku kambryjskim w wyłącznej strefie ekonomicznej Polski na obszarze Morza Bałtyckiego. Zliberalizowano także wymogi dotyczące działalności w zakresie poszukiwania i rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania CO₂, jako etapu wstępnego, poprzez rezygnację z wymogu uzyskania koncesji na te czynności, na rzecz posiadania jedynie zatwierdzonego projektu robót geologicznych.

¹¹ Ustawa z 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm., dalej: „p.g.g.”.

¹² Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm., dalej: „p.e.”.

¹³ Ustawa 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2029).

¹⁴ Zob. art. 6 ust. 1 pkt 5b p.g.g.

W ustawie p.g. uregulowano natomiast kwestie związane z transportem dwutlenku węgla. Zgodnie z art. P.g. przesyłanie dwutlenku węgla stano transport dwutlenku węgla w celu podziemnego składowania dwutlenku węgla w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 5b p.g.g. Transport dwutlenku węgla wykazuje podobieństwo do przesyłu energii elektrycznej i gazu ziemnego, tj. odbywającego się po przyłączeniu do sieci transportowej, na podstawie umowy o świadczenie usług przesyłania zawartej pomiędzy operatorem sieci transportowej oraz podmiotem przekazującym dwutlenek węgla do przesyłania (Kościuk 2023). Dodatkowo, we wspomnianej nowelizacji wprowadzono możliwość wykorzystania tzw. bezpośredniego gazociągu transportu dwutlenku węgla. W przepisach ustawy p.e. nadal pozostają jednak nieuregulowane inne formy transportu wychwyconego CO₂, jak np. drogą lądową (kolejowy, drogowy), czy też drogą morską, pomimo tego, że to właśnie one odgrywają póki co w praktyce największą rolę.

WSPARCIE FINANSOWE W ZAKRESIE REALIZACJI INWESTYCJI CCS I CCU

Co istotne, działania Unii Europejskiej nie sprowadzają się wyłącznie do stanowienia prawa. Już kilka lat temu utworzono bowiem Fundusz na rzecz Innowacji. 16 marca 2023 r. zamknięto nabór dla finansowania projektów wielkoskalowych (budżet inicjatywy to 3 mld euro). 30 marca 2023 r. Unia Europejska po raz trzeci ogłosiła z kolei nabór dla projektów prowadzonych na małą skalę (budżet inicjatywy to 100 mln euro). Spośród innych programów wsparcia warto wskazać również Horyzont Europa czy forum CCUS¹⁵. W ramach Funduszu na rzecz Innowacji wyróżnia się dwie kategorie projektów:

1) wielkoskalowe – budżet w 2022 r. wyniósł około 3 miliardów euro. Najnowszy nabór zakończono 16 marca 2023 r., przy czym rozstrzygnięcie nastąpi do końca czwartego kwartału 2023 r., oraz

2) małoskalowe – obecny budżet wynosi 100 milionów euro. Nabór trwa od 30 marca 2023 r. i nadal pozostaje otwarty.

Należy zwrócić uwagę również na inne możliwości finansowania rozwoju analizowanych technologii, takiej jak projekt Horyzont Europa. W ramach tego wspierane są technologie wychytujące CO₂¹⁶. Nadto specjalny projekt CCUS

¹⁵ Materiał źródłowy strony internetowej: Cluster 5: Climate, Energy and Mobility (europa.eu), CCUS Forum and Working Groups - European Commission (europa.eu) (dostęp: 10 grudnia 2023 r.).

¹⁶ Materiał źródłowy strony internetowej: Cluster 5: Climate, Energy and Mobility (europa.eu) (dostęp: 10 grudnia 2023 r.).

wspiera integrację technologii CCS i CCU w huby oraz klastry. Ma to umożliwić sprawne wychwytywanie, transport oraz składowanie i wykorzystanie dwutlenku węgla.

Co istotne, Komisja Europejska umożliwia państwom członkowskim wspieranie technologii CCS i CCU poprzez pomoc bezpośrednią. Należy jednak podkreślić, że w takiej sytuacji spełnione muszą być warunki wskazane w Komunikacie Komisji z 18 lutego 2022 r.¹⁷. Co do istoty należy zatem uznać, że na poziomie europejskim dostępne są liczne programy wsparcia finansowego rozwoju omawianych technologii.

Z punktu widzenia rozwoju tych technologii w Polsce należy zwrócić uwagę przede wszystkim na działania w zakresie projektu CCUS "Strategia rozwoju technologii wychwyty, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w Polsce" oraz pilotaż "Polskiego Klastra CCUS". Celem projektu jest przygotowanie pierwszej strategii rozwoju technologii CCU i CCS w Polsce. Co do istoty po finansowanie należy się jednak zgłaszać do instytucji europejskich.

PODSUMOWANIE

Technologie z zakresu wychwyty, przesyłu i składowania albo utylizacji dwutlenku węgla stanowią istotne uzupełnienie pozostałych rozwiązań niskoemisyjnych. Jak trafnie wskazuje P. Mikusek ze względu na kwestie związane z niewystarczającą dostępnością czy wręcz brakiem odpowiednich technologii, a także ekonomiczną możliwością implementacji mniej emisyjnych rozwiązań, wdrożenie skutecznych ograniczeń emisji odmiennie przedstawia się w zależności od sektora gospodarki, w którym miałyby następować (Mikusek 2022, s. 17). Tym samym uwarunkowania ekonomiczne i technologiczne tworzą podział na sektory, gdzie dekarbonizacja jest w większym i mniejszym stopniu możliwa do realizacji za pomocą dostępnych technologii. Technologie CCS i CCU odgrywają szczególnie istotną rolę w sektorach wysokoemisyjnych, w których brak jest na ten moment możliwości ograniczenia emisji. Tym samym technologie CCU i CCS należy rozpatrywać jako wsparcie w procesie przeprowadzania transformacji energetycznej, która jest niezwykle istotna dla wspierania zrównoważonego rozwoju. .

Istotne znaczenie technologii CCU i CCS dostrzegać należy również w kontekście uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Najnowsze rozwiązania unijne w zakresie Europejskiego Systemu Handlu Emisjami oraz

¹⁷ Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.

podatku granicznego CBAM powodują bowiem, że wzrosną koszty emisji. W takich okolicznościach, przedsiębiorstwa aby zachować konkurencyjność będą musiały sięgać po technologie CCU i CCS, jako jeden ze sposobów na ograniczenie kosztów. Omawiane technologie są również konieczne dla realizacji celów ochrony środowiska ze względu na pozytywny wpływ tej technologii na środowisko, który obejmuje także emisje, których dzięki ponownemu użyciu tego CO₂ udało się uniknąć (Majrzak-Kuceba i Szymanek 2018, s. 261-271).

Sceptycy wskazują, że poza wykorzystaniem technologii CCS do intensyfikacji wydobycia ropy lub gazu ziemnego, trudno oczekiwać ich szerszego wykorzystania w energetyce (Jankowski i Witkowski 2014, s. 56-61). W ich ocenie technologia ta jest wyraźnie sprzeczna z polityką w zakresie poprawy efektywności energetycznej, a także w zakresie rozwoju zrównoważonego i zachowania zasobów w formie możliwie nienaruszonej dla przyszłych pokoleń. Mimo wszystko wydaje się to być jednak głos odosobniony.

Po przeprowadzonej analizie stwierdzić należy, że pomimo niewątpliwie pozytywnych kierunków zmian regulacyjnych w obszarze CCS w Polsce i wysiłku legislacyjnego włożonego w ich powstanie, nadal nie mają one charakteru zupełnego. Co ważne, wychwytywanie dwutlenku węgla wymaga również legislacji, która byłaby spójną. Niezbędne jest zaprojektowanie i stworzenie długoterminowej polityki państwa w obszarze CCS oraz stworzenia stabilnego otoczenia prawnego, umożliwiającego pozyskiwanie finansowania.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa unijnego:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 114 ze zm.), dalej: „dyrektywa 2009/31/WE”.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.), dalej: „dyrektywa 2018/2001”.

Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2021 r. pt. Zrównoważony obieg węgla, COM/2021/800 final

Akty prawa polskiego:

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r., Dz. U. z 2017 r. poz. 36.

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.,

Ustawa z 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.,

Ustawa 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2029.

Monografia:

Kościuk A.

2023 Prawo energetyczne. Komentarz, wyd. II, LEX (el.) 2023.

Monografia wieloautorska:

Rakoczy B.

2015 Komentarz do art. 6 [w:] K. Karpus, G. Klimek, J. Maciejewska, M. Szalewska, M. Tyburek, M. Walas, B. Rakoczy, Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz, Warszawa 2015, LEX (el.).

Czasopismo:

Mikusek P.,

2022 Regulacje prawne sekwestracji dwutlenku węgla jako bariera do dekarbonizacji krajowej gospodarki gazowej, Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2022, nr 2 (11).

Gładysz P., Nowak W., Bukowski M., Śniegocki A., Bączyk A.

2021 Rola technologii wychwytu, transportu, utylizacji i składowania CO₂ w drodze do osiągnięcia neutralności klimatycznej, Nowa Energia 2021, nr 2(78).

Majchrzak-Kucęba I., Szymanek P.,

2018 Technologie CCU w zielonej gospodarce, Inżynieria i Ochrona Środowiska 2018, t. 21, nr 3.

Jankowski B., Witkowski S.,
2014 Ekonomiczne skutki koncepcji CCS i jej wprowadzenia w energetyce węglowej, *Energetyka* 2014, nr 1.

Inne źródła:

Materiał źródłowy strony internetowej: Cluster 5: Climate, Energy and Mobility (europa.eu), CCUS Forum and Working Groups - European Commission (europa.eu) (dostęp: 10 grudnia 2023 r.).

Materiał źródłowy strony internetowej: Cluster 5: Climate, Energy and Mobility (europa.eu) (dostęp: 10 grudnia 2023 r.).

Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.

CARBON CAPTURE AND STORAGE (CCS) AND CARBON CAPTURE AND UTILIZATION (CCU) AS A CHALLENGE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

SUMMARY

The subject of this discussion is the legal arrangements for the carbon sequestration process. Carbon capture, transfer and storage or utilisation technologies are an important complement to other low-carbon solutions. Their essence boils down to capturing carbon dioxide at the source of emissions or, alternatively, capturing it directly from the atmosphere for subsequent reuse or permanent storage. These technologies are particularly important in industries where carbon dioxide emissions cannot generally be reduced. At present, carbon dioxide capture, transport or storage is regulated at both EU and national level. The aim of the analysis is to demonstrate CCS and CCU technologies as a multi-pathway and cross-sectoral climate solution providing deep emission reductions from both large point sources as well as more dispersed and smaller sites emitting carbon dioxide through transport infrastructure. The research methodology adopted in the study was based on an analysis of the key legal texts for the title issue with reference to selected views expressed in the literature. The dogmatic-legal method was used.

Keywords: reduction of greenhouse gas emissions, carbon sequestration, Carbon Capture and Storage (CCS) and Carbon Capture and Utilisation (CCU) technology

PROBLEMATYKA CHARAKTERU PRAWNEGO MECHANIZMU DOSTOSOWYWANIA CEN NA GRANICACH Z UWZGLĘDNIENIEM EMISJI CO₂ (CBAM)

STRESZCZENIE

W dniu 10 maja 2023 r. zostało wydane Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. Ustanawia ono nowatorski mechanizm wprowadzający obowiązek zapłaty za przywóz na obszar celny UE towarów powstałych w sposób wysokoemisyjny. Celem artykułu jest przedstawienie istoty świadczenia wynikającego z tych regulacji oraz weryfikacja definicji zawartych w przepisach unijnych. Autor podejmuje też próbę oceny jego charakteru prawnego w kontekście do innych danin obowiązujących w polskim systemie podatkowym.

Słowa kluczowe: CBAM, podatek graniczny od emisji, graniczny podatek węglowy, ucieczka emisji, Gotowi na 55, Europejski Zielony Ład

WPROWADZENIE

Na przestrzeni ostatnich lat Unia Europejska pełni rolę światowego lidera w kwestii dostosowywania prowadzonej polityki w kierunku przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Istotnym wyrazem tej polityki jest, obecnie realizowana, ogłoszona w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady

¹ Student, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego „FISCUS”, nr ORCID: 0009-0000-6680-7497, e-mail: 329878@uwr.edu.pl.

Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – strategia „Europejskiego Zielonego Ładu” (ang. *European Green Deal*) (COM/2019/640 final). Jak wskazuje treść dokumentu, celem inicjatywy jest „przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto” (Komunikat COM(2019)640 final). Warto podkreślić, że UE realizując ten cel ma zamiar wpływać nie tylko na politykę wewnętrzną, ale również na politykę klimatyczną państw trzecich. Głównym założeniem strategii jest wprowadzenie takich regulacji, aby szkody (klimatyczne) były naprawiane u źródła, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” (Komunikat COM/2021/400 final). Prace legislacyjne nad wdrożeniem założeń Europejskiego Zielonego Ładu rozpoczęły się w połowie 2021 roku. Przedmiotem tych prac były przedstawione przez Komisję Europejską wnioski prawodawcze ogłoszone pod hasłem *Fit for 55* (Gotowi na 55). Wypracowywane rozwiązania, miały służyć realizacji celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. (Rozporządzenie UE 2021/1119).

Obecnie, głównym narzędziem polityki klimatycznej Unii w sektorze energetyczno-przemysłowym jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), który określa wspólne dla rynku unijnego zasady ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Działanie mechanizmu opiera się na zasadach rynkowych, poprzez nabywanie i umarzanie tzw. uprawnień do emisji. Choć część uprawnień jest dysponowana bezpłatnie, to uprawnienia do emisji zasadniczo trzeba zakupić, stąd też emitowanie CO₂ staje się bezpośrednim kosztem emitenta. Podaż uprawnień w tym systemie jest ograniczona, co daje możliwość wpływania na emisję poprzez stawianie kolejnych ambitniejszych celów redukcyjnych (Jeszke 2021-2022, s. 42 i n.). Obowiązywanie mechanizmu EU ETS polegającego na nakładaniu dodatkowych obciążeń związanych z emisją gazów cieplarnianych wpłynęło na spadek konkurencyjności podmiotów działających na terenie UE, w stosunku do podmiotów z państw trzecich. W konsekwencji, doprowadziło do nasilenia się trendu tzw. „ucieczki z emisją”², czyli przenoszenia

² Zjawisko „ucieczki z emisją” zostało zdefiniowane we wprowadzeniu do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂: „Do ucieczki emisji gazów cieplarnianych dochodzi, gdy z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną przedsiębiorstwa z niektórych sektorów lub podsektorów przenoszą produkcję do innych państw lub gdy produkty przywożone z innych państw zastępują równoważne produkty, których produkcja wiąże się z mniejszymi emisjami gazów cieplarnianych”.

produkcji do państw z niższymi standardami środowiskowymi (poza Unię Europejską). W związku z tym, że takie działanie bezpośrednio może doprowadzić do globalnego „wzrostu emisji” Komisja Europejska zaproponowała w ramach przywoływanego projektu Fit for 55 wprowadzenie podatku granicznego, który w założeniu ma rozwiązać problemy wynikające ze zróżnicowanych polityk klimatycznych (Marcu et al. 2022, s. 4).

W wyniku prac legislacyjnych opracowano plan wdrożenia podatku granicznego pod nazwą – mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). Następnie, w maju 2023 roku zostało wydane Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂³. Wdrożenie to zostało podzielone na fazy. Część przepisów stosuje się od 1 października 2023 roku (tzw. faza przejściowa CBAM). Kolejne elementy rozporządzenia będą obowiązywały odpowiednio od 31 grudnia 2024 r. oraz od 1 stycznia 2026 r. Regulacja de facto wprowadza nowe obowiązki celne, związane z importem niektórych towarów powstałych w sposób wysokoemisyjny. Wskazane przepisy obejmą, między innymi sektor żelaza i stali, rafineryjny, cementu oraz aluminium (Rozporządzenie CBAM, pkt 32 preambuły).

Ze względu na nowatorski charakter regulacji oraz pojawienie się nowych obowiązków dla unijnych importerów, którzy od niedawna (października 2023 r.) są zobowiązani do stosowania przepisów Rozporządzenia CBAM, jest uzasadnione, aby CBAM stał się przedmiotem badań. Celem opracowania będzie przedstawienie i zbadanie prawnego charakteru regulacji CBAM poprzez wyodrębnienie jej cech konstrukcyjnych i próbę przyporządkowania do odpowiedniej kategorii danin publicznych obowiązujących w przepisach polskich lub unijnych. Z uwagi na specyfikę przedmiotu badań, analiza została przeprowadzona w oparciu o metodologię dogmatyczno-prawną.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, Dz. Urz. UE L 130/52 dalej jako: Rozporządzenie CBAM.

MECHANIZM DZIAŁANIA CBAM

Zgodnie z regulacjami zawartymi w Rozporządzeniu CBAM, które w pełni wejdą w życie od początku 2026 roku, importerzy⁴ wskazanych w przepisach towarów (dalej jako: Importerzy) będą zobligowani do rejestracji do odpowiedniego systemu (Rejestru CBAM), prowadzenia w nim rachunku (Rachunek CBAM) oraz zakupu odpowiednich certyfikatów. System będzie prowadzony, zarządzany i nadzorowany przez Komisję Europejską, natomiast obowiązki związane z kontrolą i egzekwowaniem uregulowań Rozporządzenia zostaną przekazane wyznaczonemu przez każde Państwo Członkowskie organowi (dalej jako: Organ Krajowy).

W pierwszej kolejności, przepisy wymagają od Importera uzyskanie statusu tzw. „upoważnionego zgłaszającego”. Decyzję o przyznaniu statusu wydaje Organ Krajowy w odpowiedzi na wniosek Importera. Poza spełnieniem przesłanek formalnych, organ bierze pod uwagę, czy wnioskodawca wykazuje zdolność finansową i operacyjną do wypełnienia zobowiązań wynikających z CBAM. Warto podkreślić, że w odróżnieniu od systemu EU ETS nadanie statusu nie zależy od spełnienia przesłanek środowiskowych, a jedynie zdolności ekonomicznej podmiotu (Sosnowska, Pyrka, i Jeszke 2023, s. 152). Przywóz na obszar celny UE wskazanych w Rozporządzeniu towarów nie będzie możliwy bez posiadania statusu „upoważnionego zgłaszającego”.

W tym miejscu należy także wskazać, że prawodawca unijny w Rozporządzeniu wprowadza również pojęcie Certyfikatu CBAM. Rozporządzenie CBAM definiuje emisje wbudowane jako „emisje bezpośrednie uwalniane podczas produkcji towarów oraz emisje pośrednie pochodzące z wytwarzania energii elektrycznej zużywanej podczas procesów produkcyjnych”. Jeden Certyfikat CBAM odpowiada możliwości „zaimportowania” jednej tony emisji wbudowanych w importowanych towarach. Emisje wbudowane, w dużym uproszczeniu, stanowią zatem ekwiwalent CO₂ lub gazów cieplarnianych wyemitowanych podczas

⁴ Zgodnie z art. 3 pkt 15 Rozporządzenia CBAM: „importer - oznacza osobę składającą zgłoszenie celne o dopuszczenie towarów do obrotu we własnym imieniu albo - w przypadku gdy zgłoszenie celne składa pośredni przedstawiciel celny zgodnie z art. 18 Rozporządzenia (UE) nr 952/2013 - osobę, w której imieniu takie zgłoszenie jest składane”.

wytworzenia danego towaru. Co do zasady, Importer każdorazowo powinien uzyskać informację o emisjach wbudowanych od sprzedającego⁵.

Po uzyskaniu statusu upoważnionego zgłaszającego, Importer powinien nabyć odpowiednią liczbę Certyfikatów CBAM od Organu Krajowego. Certyfikaty można dokupywać „na bieżąco”, zgodnie z aktualnymi potrzebami podmiotu. Przepisy precyzują jedynie, że Importer zobowiązany jest posiadać na swoim rachunku, na koniec każdego kwartału, liczbę certyfikatów odpowiadającą wartości minimum 80% „zaimportowanych [przez niego] emisji wbudowanych” od początku roku kalendarzowego. Cena Certyfikatu jest skorelowana ze średnią ceną uprawnień na rynku EU ETS. Jest ustalana kwotowo przez Komisję Europejską i co tydzień. Warty podkreślenia jest, że Certyfikaty mają swoją datę ważności – zostają anulowane od lipca kolejnego roku następującego po ich zakupie. Przykładowo certyfikaty zakupione w 2027 roku, stracą swoją ważność po 1 lipca 2028. Po zakończonym roku, Importer jest zobowiązany do złożenia Deklaracji CBAM. Generalnie, wykazuje w niej ile zaimportował towarów objętych Rozporządzeniem, ile wraz z nimi zaimportował emisji wbudowanych i na tej podstawie umarza odpowiednią liczbę Certyfikatów CBAM. Liczba umarzanych certyfikatów, może zostać skorygowana o wysokość zapłaconej opłaty emisyjnej w państwie trzecim, czyli państwie, z którego towar został zaimportowany. Z uwagi na charakterystykę mechanizmu, może dojść do sytuacji, w której Importer zakupi za dużo Certyfikatów CBAM. Importer ma wtedy możliwość złożenia wniosku o odkup Certyfikatów do Organu Krajowego. Odkup następuje po cenie zakupu, jednak ilość certyfikatów podlegających odkupowi jest ograniczona⁶.

Przychody ze sprzedaży certyfikatów będą stanowiły dochody własne budżetu Unii Europejskiej⁷. Według szacunków do końca 2030 roku mechanizm CBAM przyniesie dodatkowe dochody w wysokości 2,1 mld EUR (Wniosek COM(2021) 564 final, s. 53).

⁵ Co do zasady dane powinny opierać się na wartościach rzeczywistych (np. uzyskanych za pomocą urządzeń pomiarowych), jednak w przypadku braku danych Rozporządzenie daje możliwość oparcia się o wartości domyślne, publikowane przez Komisję Europejską. Jednak należy zaznaczyć, że takie wartości mają być oparte na statystykach z najgorszych instalacji w danym regionie (Załącznik IV do Rozporządzenia CBAM).

⁶ „Liczbę certyfikatów podlegających odkupowi, o którym mowa w ust. 1, ogranicza się do jednej trzeciej całkowitej liczby certyfikatów CBAM zakupionych przez upoważnionego zgłaszającego CBAM w poprzednim roku kalendarzowym”.

⁷ Informacja ta została zawarta we wniosku prawodawczym dotyczącym wprowadzenia Rozporządzenia CBAM, w rozdziale „Wpływ na budżet” - Wniosek do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (COM(2021) 564 final), s. 13, w zw. z Decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, s. 1-2.

Omawiane Rozporządzenie zawiera również uregulowania odnoszące się do egzekwowania przepisów. Wprowadza zarówno kary pieniężne, jak i zapewnia Organowi Krajowemu dyspozycję do użycia wszelkich środków zabezpieczających spełnienia zobowiązania, zgodnie z dostępnymi możliwościami w Państwie Członkowskim.

CBAM JAKO „ZAPŁATA ZA EMISJĘ”

Po przybliżeniu tytułowego mechanizmu, wydaje się, że można wyodrębnić pewne elementy konstrukcyjne upodabniające CBAM do podatków o otwartym stanie faktycznym, czyli podatków, które dotyczą zdarzeń i działań występujących w pewnym przedziale czasowym, a moment powstania obowiązku podatkowego nie pokrywa się z momentem powstania zobowiązania podatkowego (Mastalski 2021, s. 162-163). Zgodnie z założeniami twórców CBAM, jego celem jest walka z nadmierną emisją szkodliwych substancji do atmosfery. Faktyczne obciążenie w mechanizmie, uwzględniające rzeczywistą emisję substancji, następuje w momencie umorzenia Certyfikatów CBAM, czyli wraz ze złożeniem rocznej deklaracji. Na ostateczną sumę Certyfikatów CBAM do umorzenia wpływają wykonywane w ciągu roku kalendarzowego transakcje polegające na imporcie towarów podlegających CBAM, czyli „imporcie emisji”. Co więcej, przepisy Rozporządzenia CBAM wymagają, co kwartał, minimalnej liczby Certyfikatów na rachunku Importera, w stosunku do dotychczasowo „zaimportowanych emisji”. W tej zasadzie można upatrywać podobieństwa do konieczności płacenia w trakcie roku zaliczek w podatkach dochodowych. Każdy certyfikat posiada też określoną wartość wyrażoną w pieniądzu. Wskazane elementy konstrukcyjne wydają się być zasadną podstawą do przeprowadzenia analizy charakteru prawnego mechanizmu CBAM.

CECHY KONSTRUKCYJNE MECHANIZMU CBAM

Analizę charakteru prawnego regulacji należy rozpocząć od przedstawienia cech opisujących CBAM w zestawieniu do cech charakterystycznych dla konstrukcji danin publicznoprawnych. W pierwszej kolejności, warto odnieść się do definicji legalnej podatku zawartej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa⁸. Zgodnie z art. 6 o.p.: „Podatkiem jest publicznoprawne,

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r. poz. 238, dalej o.p.

nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej” .

Oceniając charakter publicznoprawny regulacji należy zwrócić uwagę na cechy charakteryzujące daniny publiczne. Jak wskazuje się w doktrynie, do tej kategorii kwalifikują się świadczenia nakładane przez podmioty sprawujące władztwo, zasadniczo na osoby fizyczne zamieszkujące/przebywające lub osoby prawne mające siedzibę na terytorium ich jurysdykcji (Brzeziński et al. 2002, art. 6). Świadczenia publicznoprawne wyróżnia ich związek z władczą pozycją organu władzy publicznej, w przeciwieństwie do świadczeń wynikających ze stosunków cywilnoprawnych (Popławski 2023, art. 6). Wydaje się, że mechanizm CBAM wykazuje tożsamy charakter. Obowiązki z nim związane wynikają z władczej pozycji Unii Europejskiej, która poprzez rozporządzenie bezpośrednio nakłada określony obowiązek dopełnienia świadczenia na osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące Państwa Członkowskie, czyli w konsekwencji uregulowań traktatowych – na jednostki podległe jurysdykcji unijnej.

Przesłanki określające przymusowość świadczenia generalnie skupiają się wokół istnienia pewnych procedur egzekucyjnych zapewniających realizację wynikającego z regulacji zobowiązania. Organ odgrywający rolę wierzyciela powinien zostać uposażony w pewne prawne środki przymusu zabezpieczające wykonanie świadczenia (Popławski 2023, art. 6). Charakter przymusowości zdaje się objawiać w wielu sferach regulacji CBAM. Warty wskazać jest obligatoryjny obowiązek uzyskania statusu „uprawnionego zgłaszającego”. Niedopełnienie tej zasady zabrania przywozu na obszar celny UE wskazanych w Rozporządzeniu towarów. Aspekt przymusowości objawia się głównie w nadanej Organom Krajowym dyspozycji do użycia wszelkich środków zabezpieczających spełnienie zobowiązania dostępnych w Państwie Członkowskim celem odpowiedniego wykonania świadczeń wynikających z przepisów Rozporządzenia CBAM.

Analizując cechę bezzwrotności świadczenia, należy zwrócić uwagę na skutki, jakie niesie dopełnienie obowiązku świadczenia wynikającego z regulacji. Zasadniczo jeżeli świadczenie zostało uregulowane w prawidłowej wysokości (nie zostało nadpłacone) i w związku z tym nie rodzi jakiegokolwiek obowiązku zwrotu - należy przypisać mu charakter bezzwrotności (Popławski 2023, art. 6). Faktyczne świadczenie wynikające z umorzenia Certyfikatów CBAM wydaje się spełniać cechy bezzwrotności, w szczególności poprzez występowanie faktycznego obciążenia po stronie Importera w momencie umorzenia Certyfikatów, które zgodnie z generalną zasadą wynikającą z przepisów nie podlega zwrotowi.

Kolejną kwestią wymagającą rozważenia jest odpłatność (ekwiwalentność) świadczenia. W doktrynie przyjmuje się, że świadczenie uznaje się za nieodpłatne, jeżeli spełniający świadczenie nie otrzymuje w zamian za nie bezpośrednio do niego adresowanego świadczenia wzajemnego (Brzeziński et al. 2002, art. 6).. W konsekwencji, z racji na spełnienie świadczenia nie powinna przysługiwać żadna zindywidualizowana preferencja. Z konstrukcji Certyfikatów CBAM wynika, że bez ich nabycia import wybranych towarów będzie obciążony karami, a importerzy i tak będą zmuszeni je zakupić. Można powiedzieć, że z mechanizmu wynika przymusowa płatność za korzystanie ze środowiska, czyli występuje element wzajemności – „płacisz, możesz korzystać ze środowiska”. W polskim systemie podatkowym, świadczeniem za korzystanie ze środowiska jest np. „opłata emisyjna” – obejmująca wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych. Pomimo nazwy wpisuje się ona w znakomitej większości w definicję podatku akcyzowego i jest ściśle powiązana z należnościami podatkowymi w akcyzie, w tym z zobowiązaniem podatkowym w akcyzie (Flis 2023, s. 28-33). Niewątpliwie kwestia ekwiwalentności w przypadku mechanizmu CBAM jest dyskusyjna.

Jednoznacznie można stwierdzić, że Certyfikaty CBAM odzwierciedlają wartość pieniężną, a faktyczne obciążenia w momencie ich umorzenia, jest de facto zapłatą określonej sumy pieniężnej (określonej ceną Certyfikatów) za określony poziom „zaimportowanych” emisji wbudowanych.

Z punktu widzenia przytoczonej (polskiej) definicji podatku, powinien być on ostatecznie przekazany na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy oraz powinien on wynikać z ustawy podatkowej. Z tego punktu widzenia, mechanizm CBAM nie może być uznany za podatek (ani opłatę). Jak wcześniej wskazywano dochody z systemu Certyfikatów CBAM mają stanowić dochody własne Budżetu Unii Europejskiej, a nie Państw Członkowskich. Ponadto, obowiązki związane CBAM zostały wprowadzone poprzez rozporządzenie unijne, a nie ustawę podatkową. Warto podkreślić, że rozporządzenia unijne działają bezpośrednio i nie wymagają transpozycji do krajowych porządków prawnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, mechanizm CBAM wydaje się spełniać cechy świadczenia publicznoprawnego, przymusowego, bezzwrotnego i pieniężnego. Dyskusyjny jest charakter jego nieodpłatności. Jednak, z uwagi, na to, że mechanizm nie generuje zysków na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz dlatego, że nie wynika z ustawy podatkowej, z punktu widzenia polskiego prawa nie można go nazwać podatkiem. Wobec tego, uzasadnione wydaje się przeprowadzenie analizy cech charakterystycznych regulacji CBAM pod kątem definicji zawartych w przepisach unijnych.

CBAM JAKO „PODATEK ZWIĄZANY ZE ŚRODOWISKIEM”

Jak podkreślono wcześniej, obciążenie wynikające z CBAM jest bliskie „przymusowej płatności za korzystanie ze środowiska”. Wskazywano, również, że w opisywanej regulacji kluczową rolę pełni aspekt proekologiczny.

Na tej podstawie słuszne wydaje się odniesienie do definicji legalnej „podatku ekologicznego” zawartej w Rozporządzeniu z 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków środowiska⁹. Jak wskazuje art. 2 pkt 2 Rozporządzenia: „podatek związany ze środowiskiem oznacza podatek lub opłatę, w których podstawą opodatkowania jest jednostka fizyczna (lub odpowiednik jednostki fizycznej) czegoś, co ma udowodniony określony negatywny wpływ na środowisko, i które są uznawane za podatek w systemie ESA 95” (Rozporządzenie 619/2011, art. 2 pkt 2). Literalna analiza treści przepisu pozwala na wyodrębnienie trzech przesłanek klasyfikujących świadczenie jako „podatek ekologiczny” („podatek związany ze środowiskiem”).

Badanie należy rozpocząć od przytoczenia odpowiedniej definicji podatku w systemie ESA 95. Zgodnie z pkt 6 Preambuły do Rozporządzenia 619/2011, za system ESA 95 rozumie się Europejski system rachunków (ESA) ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie. Definicje obejmujące różne rodzaje podatków zostały zawarte w Załączniku A do tego Rozporządzenia, w rozdziale IV (Rozporządzenie 619/2011)¹⁰.

Jedną z opisanych kategorii stanowią „Podatki związane z produkcją i z przywozem”, na które składają się m.in. podatki nałożone za emisję i wypuszczenie do środowiska szkodliwych gazów” (Rozporządzenie 2223/96, Załącznik A, Rozdział 4.25). Wskazane przyporządkowanie zdaje się najbardziej oddawać charakter CBAM. Stosownie do przytoczonej regulacji, podatkami związane z produkcją i z przywozem są „obowiązkowe [czyli przymusowe], bezwrotne płatności (...) na rzecz jednostek rządowych i samorządowych lub instytucji Unii Europejskiej, z tytułu prowadzonej produkcji, przywozu towarów, (...) Podatki te są płacone bez względu na to czy zyski są wypracowywane, czy też nie”. Na gruncie tej definicji, regulacja CBAM zdaje się spełniać wszystkie wymienione warunki. Jak zostało przedstawione wcześniej wykazuje cechy przymusowości

⁹ Rozporządzenie UE nr 619/2011 z 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków środowiska, Dz. Urz. UE z 2011 r. L 192/1

¹⁰ Za system ESA 95 rozumie się Europejski system rachunków (ESA) ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.

i bezzwrotności, jest świadczeniem na rzecz instytucji Unii Europejskiej i dotyczy przywozu towarów. Wobec tego można stwierdzić, że spełnia warunek uznania za podatek w systemie ESA 95.

Kolejną przesłanką wymagającą weryfikacji jest kwestia sposobu ukształtowania podstawy opodatkowania CBAM. Ze sposobu działania mechanizmu wynika, że faktycznym przedmiotem opodatkowania jest emisja wbudowana w importowane towary, a podstawę opodatkowania tworzy ekwiwalent „zaimportowanej” emisji. Jest ona wyrażona w jednostkach fizycznych – tonach wyemitowanego CO₂ (lub gazów cieplarnianych) przypadających na jedną tonę importowanego towaru. Wobec tego uzasadnionym jest twierdzić, że również ta przesłanka została spełniona.

Ostatnią kwestią do rozstrzygnięcia, jest ocena, czy CBAM jest podatkiem, lub opłatą. Jak przedstawiono wcześniej, na gruncie polskich przepisów mechanizm CBAM spełnia wszystkie cechy konstrukcyjne co najmniej jednej z tych kategorii, poza kwestią wynikania z ustawy podatkowej i przymiotu przychodu lub dochodu Budżetu Państwa, lub jednostki samorządu terytorialnego. Jednak wskazane przesłanki wyłączone wydają się nieuzasadnione, jeśli regulację rozpatrujemy na gruncie przepisów unijnych. Prowadzi to do wniosku, że stwierdzenie, że CBAM jest podatkiem lub opłatą ma swoje uzasadnienie.

PODATEK, CZY OPŁATA EKOLOGICZNA?

Jak wskazuje się w doktrynie cechą odróżniającą podatek od opłaty jest kwestia odpłatności świadczenia (Antonow 2012, s. 369-379; Brzeziński et al. 2002, art. 6). Warto przytoczyć również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. o sygn. P 6/02, (OTK-A 2002, nr 7, poz. 91), w którym TK zauważa, że opłatą jest danina publicznoprawna charakteryzująca się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do niego opłata jest świadczeniem odpłatnym. Wobec tego należy przywrócić się ponownie dyskusyjnej kwestii ekwiwalentności CBAM, biorąc pod uwagę jego proekologiczny charakter i definicję „podatku ekologicznego”.

Z perspektywy grupy danin ekologicznych, zarówno podatek jak i opłata ekologiczna wiążą się z określoną przymusową płatnością za korzystanie ze środowiska. Wobec tego dyskusyjnym jest dokonywanie rozróżnienia odpłatności na podstawie kryterium świadczenia wzajemnego w zamian za uiszczenie podatku bądź opłaty. W ocenie ekwiwalentności danin o charakterze związanym ze środowiskiem bardziej uzasadnionym wydaje się dokonywanie rozróżnienia w oparciu

o kryterium celowości zbieranych środków. Zazwyczaj środki pochodzące z podatków ekologicznych (w przeciwieństwie do opłat ekologicznych) zasilają budżet centralny bez związku z przedmiotem opodatkowania. W konsekwencji, mogą być one również wydawane na cele inne niż proekologiczne (Małecki 2007, s. 66-67). Zgodnie z taką metodologią, przytaczana opłata emisyjna, z której przychody stanowią w 95% przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a w 5% – Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej¹¹ wpisuje się bardziej w definicję opłaty ekologicznej, ponieważ dane fundusze są zobowiązane do wykonywania swoich zadań publicznych, które obiektywnie są związane z przedmiotem opodatkowania.

Stosownie do przedstawionej metodologii, regulacja CBAM wykazuje więcej cech podatku ekologicznego niż opłaty. Wpływy z systemu Certyfikatów CBAM mają stanowić dochody własne budżetu Unii Europejskiej¹². Samo Rozporządzenie CBAM wskazuje jedynie, że mechanizm ma globalnie zachęcać do czystszej produkcji, a Unia powinna wspierać kraje najslabiej rozwinięte z budżetu, aby pomóc im dostosować się do obowiązków wynikających z Rozporządzenia. Jak również, zamierza wprowadzić nowy system zasobów własnych, celem realizacji tych zadań, opartego na przychodach z CBAM (Rozporządzenie CBAM, pkt 74 preambuły). Wynika z tego, że w pośredni sposób celowość zbieranych środków występuje, jednak wydaje się, że nie jest ona wystarczająca, żeby cechy bliższe opłacie ekologicznej przeważały nad podatkiem.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, z analizy cech konstrukcyjnych mechanizmu CBAM wynika, że nie ma możliwości zakwalifikowania go do danin podlegających regulacji o.p. Jednak, badając mechanizm pod kątem unijnych definicji podatku związanych ze środowiskiem, można przyjąć, że regulacja CBAM spełnia cechy unijnego podatku ekologicznego. Można przy tym wyróżnić, że podmiotem opodatkowania są importerzy wymienionych w Rozporządzeniu towarów (np. stali,

¹¹ Zob. art. 321b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2022 r. poz. 2556,

¹² Informacja ta została zawarta we wniosku prawodawczym dotyczącym wprowadzenia Rozporządzenia CBAM, w rozdziale „Wpływ na budżet” - Wniosek do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (COM(2021) 564 final), s. 13, w zw. z Decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, s. 1-2.

aluminium), a faktycznym przedmiotem opodatkowania jest nieodłączna dla towarów emisja wbudowana. Podstawą opodatkowania jest ekwiwalent zsumowanych w ciągu roku kalendarzowego „zaimportowanych” emisji wbudowanych. Natomiast, stawka podatku zależy od ceny Certyfikatów CBAM. Konstrukcja podatku jest podobna do podatków o otwartym stanie faktycznym, występuje system podobny do znanych z podatków dochodowych zaliczek (kwartalna minimalna liczba certyfikatów na Rachunku CBAM), natomiast faktyczne obciążenie występuje wraz z deklaracją roczną. W związku z tym, że jak udowodniono mechanizm CBAM można nazwać podatkiem ekologicznym, uzasadnione jest także użycie pojawiającej się w przestrzeni publicznej innej nazwy dla tej regulacji – granicznego podatku węglowego.

BIBLIOGRAFIA

Akt prawa unijnego:

Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 192, str. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.

Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład (COM(2019) 640 final).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Droga do zdrowej planety dla wszystkich” Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby (COM/2021/400 final).

Wniosek do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (COM(2021) 564 final).

Akty prawa polskiego

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

Czasopismo:

Antonow, D.

2012 *Charakter prawny opłat publicznych na przykładzie opłaty skarbowej*, Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze 2.

Flis, M.,

2023 *Czy podatek akcyzowy może i powinien zastąpić opłaty paropodatkowe*, Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych, Nr 9/2023.

Jeszke, R.,

2021-2022 *Rozwój europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)*, Klimat i energia. Materiały szkoleniowe dla słuchaczy studiów podyplomowych IOS-PIB.

Sosnowska, A., Pyrka, M. i Jeszke, R.,

2023 *Wprowadzenie podatku granicznego od emisji gazów cieplarnianych (CBAM) jako nowego instrumentu polityki klimatycznej UE i jego potencjalne skutki ekonomiczne dla Polski*, Studia BAS, Nr 2(74)2023.

Monografia:

Mastalski, R.,

2021 *Prawo podatkowe*, Warszawa.

Monografia wieloautorska:

Brzeziński, B., Kalinowski, M., Masternak, M., Olesińska, A.

2002 Ordynacja podatkowa. Komentarz, Legalis/el. 2002.35.

Małecki, P.,

2007 Kontrowersje wokół definiowania podatków i opłat ekologicznych, [w:] *Finanse jako przedmiot badań interdyscyplinarnych*, red. S. Owsiak, Kraków.

Popławski, M.

2023 Art. 6., [w:] *Ordynacja podatkowa. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, LEX/el. 2023.

Orzecznictwo:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 91.

Raport branżowy:

Marcu, A., Mehling, M., Cosbey, A., Nouallet, P.

2022 *International Cooperation on BCAs: Issues and Options*, ERCST, <https://ercst.org/international-cooperation-on-bcas/> [dostęp: 31.10.2023 r.].

PROBLEMS OF LEGAL NATURE OF THE UE CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM (CBAM)

SUMMARY

On May 10, 2023, Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism was enacted. It introduced an innovative mechanism imposing payment for the import into the EU customs territory of goods produced with high emissions. The purpose of the article is to present the essence of the burden resulting from this regulation and to verify the definitions contained in the EU regulations. The author also attempts to assess its legal nature in the context of other tributes in force in the Polish tax system.

Keywords: CBAM, carbon border tax, border adjustment tax, Fit for 55, European Green Deal

O NADCHODZĄCEJ REFORMIE PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU

STRESZCZENIE

Artykuł ten szczegółowo analizuje ewolucję Paktu Stabilności i Wzrostu oraz jego znaczący wpływ na politykę fiskalną państw członkowskich Unii Europejskiej. Badanie skupia się na kluczowych zmianach, które zostały wprowadzone w odpowiedzi na różnorodne wyzwania gospodarcze, w tym globalny kryzys finansowy i pandemię COVID-19. Wyniki badań wskazują, że modyfikacje Paktu były niezbędne do adaptacji do zmieniającego się kontekstu gospodarczego i politycznego w Unii Europejskiej. Szczególną uwagę poświęcono propozycjom Komisji Europejskiej z 26 kwietnia 2023 roku dotyczącym dalszych modyfikacji Paktu. Analiza ta ujawnia, że proponowane zmiany mogą skutecznie odpowiadać na nowe wyzwania gospodarcze, jednocześnie zachowując stabilność i wzrost gospodarczy w krajach członkowskich.

Słowa kluczowe: Pakt Stabilności i Wzrostu, polityka fiskalna, Unia Europejska, dług publiczny, deficyt budżetowy

STABILNOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

W ramach Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016), przyjętego w 1992 roku jako kluczowego dokumentu stanowiącego fundament prawa unijnego, zainicjowano ustanowienie referencyjnych granic dla deficytu i długu sektora instytucji rządowych oraz samorządowych. Te granice, wyznaczone na poziomie 3% oraz 60% rocznego Produktu Krajowego Brutto (PKB) odpowiednio,

¹ Magister, Doktorant, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, nr ORCID: 0000-0001-7558-6999 ,e-mail: michal.ostrowski@uwr.edu.pl.

są nie tylko liczbami w dokumentach, lecz stanowią istotne wskaźniki stabilności fiskalnej państw członkowskich. Zobowiązanie do przestrzegania tych limitów przez kraje członkowskie UE miało na celu zapewnienie stabilności finansowej i gospodarczej całego bloku (Bożek 2020, s. 240).

W 1997 roku, jako odpowiedź na potrzebę bardziej zintegrowanego i koordynowanego podejścia do polityki fiskalnej wewnątrz Unii, ustanowiono Pakt Stabilności i Wzrostu. Ten zbiór przepisów, zawierający wytyczne dotyczące sposobu, w jaki krajowe polityki fiskalne powinny być koordynowane, miał na celu utrzymanie dyscypliny budżetowej, jednocześnie umożliwiając elastyczność w odpowiedzi na zmieniające się warunki ekonomiczne. Pierwotne postanowienia Paktu zostały ujęte w Rozporządzeniach Rady Europejskiej nr 1466/97 (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1—5) i 1467/97 (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 6—11). Pakt ten miał dwie główne funkcje: zapobiegawczą i naprawczą. Założeniem części zapobiegawczej było utrzymanie stabilności polityki fiskalnej na przestrzeni całego cyklu koniunkturalnego, natomiast część naprawcza miała na celu wprowadzenie działań korygujących w sytuacji, gdy którykolwiek z krajów członkowskich przekroczyłby ustalone wartości referencyjne deficytu lub długu (Sousa 2004, s. 9) .

Przez ponad ćwierć wieku od uchwalenia Paktu Stabilności i Wzrostu, jego treść była wielokrotnie modyfikowana w odpowiedzi na różnorodne wyzwania gospodarcze, które pojawiły się na przestrzeni lat. Zmiany te były reakcją na dynamicznie zmieniające się warunki gospodarcze oraz pojawiające się kryzysy, w tym zwłaszcza na globalny kryzys finansowy, który miał miejsce na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Wówczas to, w latach 2010-2011, wprowadzono tak zwany „sześciopak fiskalny” – zbiór sześciu kluczowych aktów prawnych mających na celu modyfikację i wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu. Zmiany te miały na celu nie tylko dostosowanie Paktu do nowych realiów gospodarczych, ale również zapewnienie większej elastyczności i efektywności w reagowaniu na kryzysy finansowe.

Akty prawne, które weszły w skład tego „sześciopaku”, odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu struktury stabilizującej reguły wydatkowej, a ich przestrzeganie jest niezbędne dla zapewnienia długoterminowej stabilności finansowej w państwach członkowskich. Dwa pierwsze z tych regulacji, Rozporządzenia Rady Europejskiej nr 1173/2011 (Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.) i 1174/2011 (Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.) , były skierowane głównie do krajów należących do strefy euro. Polska, jako kraj niebędący członkiem strefy euro, jest zobligowana do przestrzegania regulacji o numerach 1175/2011 (Dz. U. L 306

z 23.11.2011 r.) , 1176/2011 (Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.) i 1177/2011 (Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.) , z czego szczególną uwagę należy zwrócić na pierwszą i ostatnią z tych regulacji, gdyż odgrywają one kluczową rolę dla struktury Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW).

Rozporządzenie nr 1175/2011 odnosi się do średniookresowego celu budżetowego (*medium-term objective*, MTO), który jest ustalany indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego, biorąc pod uwagę wpływ cyklu koniunkturalnego oraz wartość działań dyskrejonalnych. Z kolei rozporządzenie nr 1177/2011 określa minimalne działania korygujące, które muszą zostać podjęte w przypadku, gdy kraj członkowski nie podejmuje skutecznych działań na rzecz redukcji nadmiernego deficytu (tzw. benchmark wydatkowy). W sytuacji, gdy korekta nie zostanie podjęta, państwo członkowskie musi dostosować poziom wydatków na dany rok o co najmniej 0,5% PKB, co stanowi znaczący mechanizm dyscyplinujący.

Dyrektywa Rady Europejskiej 2011/85/UE, (Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.) będąca częścią tego „sześciopaku” (Suttor-Sorel 2021, s. 4) , ma fundamentalne znaczenie dla stabilizującej reguły wydatkowej. W jej rozdziale IV szczegółowo omówiono kwestię numerycznych reguł fiskalnych, które są niezbędne dla każdego kraju członkowskiego w celu realizacji zobowiązań wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie przestrzegania wartości referencyjnych deficytu i długu. Każda reguła fiskalna powinna być zaprojektowana w taki sposób, by uwzględniała konkretny zakres działania oraz cel, jednocześnie precyzyjnie określając konsekwencje naruszenia ustalonych zasad. Monitoring realizacji tych reguł ma być przeprowadzany przez organy niezależne, co ma zapewnić obiektywizm i wiarygodność w procesie nadzoru fiskalnego. W sytuacji, gdy reguła fiskalna zawiera tzw. klauzulę wyjścia, musi ona szczegółowo definiować warunki i procedury, w których naruszenie ustalonych zasad jest dopuszczalne. Takie podejście pozwala na elastyczność w zarządzaniu finansami publicznymi w nadzwyczajnych okolicznościach, jednocześnie zachowując rygorystyczne ramy dyscypliny budżetowej. Artykuł 7 tej dyrektywy podkreśla, że reguła fiskalna powinna być integralną częścią corocznie uchwalanej ustawy budżetowej każdego państwa członkowskiego. To zobowiązanie zapewnia, że zasady dyscypliny fiskalnej są stale obecne w procesie planowania budżetowego, co jest kluczowe dla utrzymania stabilności finansów publicznych i zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu.

Podsumowując, Traktat o Unii Europejskiej i Pakt Stabilności i Wzrostu, wraz z ich kolejnymi modyfikacjami, odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu

stabilności makroekonomicznej w Europie. Dzięki nim stworzono system, który nie tylko reguluje obecne finanse publiczne, ale także zapewnia mechanizmy reagowania na zmiany w środowisku gospodarczym, co ma znaczenie strategiczne dla przyszłości Unii Europejskiej i jej państw członkowskich.

POSTANOWIENIA PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU OBECNIE

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, procedura budżetowa w państwach członkowskich Unii Europejskiej powinna być zgodna z wytycznymi ustalonymi w ramach tzw. Semestru Europejskiego. Semestr Europejski to coroczny cykl, którego celem jest koordynacja polityki gospodarczej krajów członkowskich, w tym w zakresie finansów publicznych oraz polityki zatrudnienia. Do końca kwietnia każdego roku, państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia planu średniookresowego budżetu, z różnicą, że państwa strefy euro prezentują program stabilności, a pozostałe kraje – program konwergencji. Następnie, w maju, Komisja Europejska publikuje indywidualne sprawozdania dla każdego kraju, podsumowujące ich sytuację fiskalną. W sytuacji wykrycia zakłóceń równowagi makroekonomicznej, Rada Unii Europejskiej, na podstawie wniosku Komisji, może wydać zalecenia dotyczące korekt w prowadzonej polityce. Ostateczna wersja tych zaleceń jest uzgadniana przez Radę Europejską i przekazywana państwom członkowskim w lipcu. Państwa te mają obowiązek wdrożyć te zalecenia podczas opracowywania swoich budżetów na kolejny rok, zgodnie z procedurą zwaną Semestrem Krajowym. W ramach tego procesu planowania budżetowego, państwa członkowskie muszą uwzględnić osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO), który jest indywidualnie ustalany przez Komisję Europejską dla każdego kraju. Cel ten dotyczy strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych i ma na celu ochronę krajów przed przekroczeniem limitu deficytu na poziomie 3% PKB w całym cyklu koniunkturalnym (Lotko, Zawadzka-Pąk 2018, s. 140). W przypadku, gdy deficyt strukturalny odbiega od ustalonego MTO, należy zastosować tzw. benchmark wydatkowy, polegający na korekcie poziomu wydatków publicznych o co najmniej 0,5% PKB. Dodatkowo, na mocy Dyrektywy 2011/85/UE, państwa członkowskie powinny wdrożyć krajowe ramy budżetowe, które umożliwiają planowanie w perspektywie wieloletniej, co najmniej trzyletniej. Monitoring i ocena zgodności przewidywań makroekonomicznych rządów z rzeczywistością powinny być przeprowadzane przez Niezależne Rady Fiskalne w każdym kraju. Instytucje te mają za zadanie

pilnować dyscypliny fiskalnej i podnosić świadomość wśród parlamentarzystów oraz opinii publicznej na temat finansów publicznych.

Jeśli poziom deficytu sektora GG przekracza 3% PKB i nie jest to przekroczenie sporadyczne lub wyjątkowe, Komisja Europejska może zainicjować procedurę nadmiernego deficytu dla danego kraju członkowskiego. Analogiczna procedura może być również zastosowana w przypadku, gdy dług publiczny przekracza 60% PKB, chyba że tempo jego redukcji jest zgodne z tzw. „regułą 1/20”, czyli średniorocznym tempem redukcji co najmniej 1/20 wartości przekraczającej 60% PKB. W sytuacji, gdy kraje strefy euro nie stosują się do wydanych zaleceń i dochodzi do wzrostu nierównowagi budżetowej, mogą one zostać zobowiązane do złożenia oprocentowanego depozytu w Komisji Europejskiej w wysokości 0,2% swojego PKB. W określonych warunkach ten depozyt może zostać przekształcony w grzywnę, sięgającą do 0,5% PKB.

Kluczowym wymogiem Dyrektywy 2011/85/UE jest konieczność posiadania przez każde państwo członkowskie numerycznej reguły fiskalnej, która musi być uwzględniona w ustawie budżetowej. Reguła ta ma wspierać kraj w osiągnięciu MTO oraz przestrzeganiu ustalonych limitów deficytu i długu. Mechanizm reguły powinien również obejmować benchmark wydatkowy, który jest aktywowany w przypadku odchylenia od założonych celów. W ten sposób stabilizująca reguła wydatkowa została włączona do polskiego systemu prawnego jako element implementacji unijnych wymogów.

W marcu 2020 r. w związku z wstrząsem gospodarczym spowodowanym przez pandemię COVID-19 na poziomie unijnym została uruchomiona tzw. ogólna klauzula korekcyjna (Komisja Europejska 2020), która umożliwiła państwom członkowskim odstępnie od przestrzegania limitów deficytu i długu. Dzięki temu możliwe było sfinansowanie działań nakierunkowanych na przeciwdziałanie społecznym i gospodarczym skutkom pandemii.

Lata globalnego kryzysu finansowego były przyczynkiem do wprowadzenia średniookresowych ram budżetowych i wzmocnienia instrumentów służących do osiągnięcia stabilności fiskalnej w perspektywie wieloletniej. Z kolei lata 2020-2022, czyli czas pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie, stały się okresem w którym konieczne było dostosowanie po raz kolejny przepisów Paktu stabilności i wzrostu do aktualnej sytuacji gospodarczej. Takie propozycje przedstawiła Komisja Europejska 26 kwietnia 2023 r (Komisja Europejska 2023a).

Zaprezentowane w komunikacie Komisji Europejskiej propozycje zmian rozporządzeń Rady nr 1466/97 i 14467/97 oraz Dyrektywy 2011/85/UE zawierają kolejną modyfikację Paktu stabilności i wzrostu. Nad tą propozycją

w następnych miesiącach będzie obradować Parlament Europejski i Rada Europejska. Ostateczna treść tych zmian zmodyfikuje ramy prowadzenia polityki fiskalnej wszystkich państw członkowskich, w tym Polski.

PROPOZYCJE ZMIAN W CZĘŚCI ZAPOBIEGAWCZEJ PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU

Jeśli chodzi o część zapobiegawczą Paktu stabilności i wzrostu to została ona skoordynowana z harmonogramem Semestru Europejskiego. Komisja Europejska dla każdego z państw z osobna do 1 marca wyznaczy techniczne wytyczne dotyczące ścieżki wydatków publicznych. Na ich bazie Państwa członkowskie muszą do końca kwietnia każdego roku przesłać średniookresowe plany finansowo-strukturalne w których zaprezentowane zostaną prognozy makroekonomiczne oraz trajektoria poziomu deficytu sektora GG na okres co najmniej 4 lat. Trajektoria ta ma zapewnić, że poziom deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczy 3% PKB. Średniookresowy plan finansowy powinien również uwzględniać krajowe wydatki inwestycyjne, w szczególności wydatki inwestycyjne na kluczowe programy w ramach Unii, takie jak Europejski Zielony Ład, Europejski Pilar Praw Socjalnych, Cyfrowa dekada Europy czy Krajowy Plan Odbudowy. Komisja będzie akceptować indywidualne plany każdego państwa członkowskiego i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w odniesieniu do jakości prognoz makroekonomicznych, trajektorii wydatków czy niedostatecznego uwzględnienia priorytetowych programów unijnych, będzie mogła wezwać państwo do modyfikacji planu (Komisja Europejska 2023b).

Każdego roku państwo członkowskie w ramach harmonogramu Semestru Europejskiego zobligowane jest do opublikowania raportu z wykonania średniookresowego planu finansowego. W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości Komisja również będzie mogła wydać upomnienie lub zalecenia co do podjęcia niezbędnych działań korekcyjnych.

W przypadku krajów, których deficyt lub dług przekracza referencyjne wartości 3% i 60%, Komisja Europejska przedstawia im informacje dotyczące strukturalnego salda pierwotnego, które należałoby osiągnąć w celu utrzymania deficytu poniżej 3% PKB w perspektywie 10 lat po zakończeniu trwania danego średniookresowego planu. W oparciu o te dane, kraje muszą dodatkowo zaprezentować trajektorię deficytu sektora GG, uwzględniającą prawdopodobny spadek deficytu w ciągu 4 lat (możliwość wydłużenia tego okresu do 7 lat na wniosek państwa).

W przedstawionych propozycjach zrezygnowano z wyznaczania średnio-okresowego celu budżetowego (MTO). Numeryczna reguła fiskalna, która nadal powinna obowiązywać w krajach członkowskich, powinna pomagać w przestrzeganiu referencyjnych wartości deficytu i długu i planowaniu finansowym w perspektywie wieloletniej.

Doświadczenia ostatnich lat nie pozostały bez wpływu na podejście do nieprzewidzianych wydarzeń. Co prawda ramach paktu stabilności i wzrostu funkcjonowała już wcześniej ogólna klauzula korekcyjna, uruchomiona w 2020 r., jednak w propozycjach Komisji Europejskiej uregulowano tę kwestię bardziej szczegółowo. Wedle nowych przepisów w przypadku wystąpienia poważnego załamania gospodarczego w UE, na wniosek Komisji Rada Europejska może uruchomić klauzulę korekcyjną umożliwiającą państwowi odstępstwa od trajektorii wydatków pod warunkiem, że nie naruszy to stabilności fiskalnej w dłuższym okresie. Ponadto tego typu klauzula może zostać uruchomiona dla każdego państwa z osobna w przypadku wystąpienia nieprzewidzianego wydarzenia, które wymagałoby interwencji publicznej, jak np. klęska żywiołowa.

PROPOZYCJE ZMIAN W CZĘŚCI NAPRAWCZEJ PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU

Decyzja o wdrożeniu procedury nadmiernego deficytu wobec danego państwa członkowskiego będzie bazowała nie tylko na wartości deficytu i długu. Pod uwagę będą brane takie czynniki jak:

- Struktura, waluta, zapadalność długu publicznego a także gwarancje i potencjalne zobowiązania państwa.
- Rozmiar odchylenia rzeczywistego poziomu deficytu od prognozowanych wartości i jego przyczyny.
- Perspektywy rozwoju gospodarczego na następne lata, biorące pod uwagę również poziom inflacji, bilans handlowy i inne czynniki makroekonomiczne.
- Wdrażanie kluczowych reform i wspomnianych wcześniej inwestycji związanych ze strategiami UE (Komisja Europejska 2023c).

W przypadku nałożenia procedury nadmiernego deficytu w ramach prezentowanej przez państwo trajektorii deficyt powinien być zredukowany poniżej 3% PKB. Tak długo jak ten cel nie zostanie osiągnięty każdego roku wydatki publiczne powinny zostać zmniejszone o wartość co najmniej 0,5% PKB. Oznacza to,

że benchmark wydatkowy stosowany będzie tylko w sytuacji nadmiernego deficytu. Ponadto wydatki publiczne powinny rosnać w tempie nieprzekraczającym średniookresowy wzrost PKB.

Z kolei w przypadku procedury nadmiernego deficytu związanej z nadmiernym poziomem długu publicznego zrezygnowano z „reguły 1/20”, która została uznana za zbyt wymagającą. W przypadku kiedy dług publiczny przekroczy 60% PKB, Komisja indywidualnie rozpatrzy sytuację kraju w odniesieniu do ryzyka jaki generuje dług, sytuacji makroekonomicznej, przestrzegania limitów przewidzianych w trajektorii wydatków czy statusu wdrażania unijnych programów inwestycyjnych.

W sytuacji, w której państwo nie zastosuje się do zaleceń unijnych w ramach procedury nadmiernego deficytu, nie zostanie ono zobligowane do złożenia depozytu. Grzywna również nie będzie determinowana wysokością odchylenia od referencyjnej wartości. Za każde 6 miesięcy w których nie zostały podjęte skuteczne działania, nałożona zostanie kara w wysokości 0,05% rocznego PKB – łączna kara również nie może przekroczyć 0,5% PKB.

PROPOZYCJE ZMIAN W KRAJOWYCH RAMACH FISKALNYCH

Zmiany nastąpiły również w przedmiocie kontroli i transparentności krajowych ram fiskalnych. Do 2030 r. państwa członkowskie powinny zintegrować krajowe systemy rachunkowości publicznej z zasadami zawartymi w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA10). Ponadto do publicznej wiadomości powinny podawane być informacje o skutkach finansowych związanych z przeciwdziałaniem efektom katastrof i zmian klimatycznych (Komisja Europejska 2023d).

Według obowiązującej obecnie Dyrektywy 2011/85/UE struktura, kompetencje i pozycja niezależnych rad fiskalnych nie została jasno określona. Tego typu instytucje o nieokreślonym charakterze miały weryfikować rządowe prognozy makroekonomiczne czy monitorować funkcjonowanie reguł fiskalnych. W proponowanej regulacji ich rola została wzmocniona. Zostały one zdefiniowane jako organy autonomiczne finansowo i organizacyjnie wobec rządów państw członkowskich (Komisja Europejska 2023d).

Taka instytucja powinna:

- Publikować własne roczne i wieloletnie prognozy makroekonomiczne i zatwierdzać prognozy używane do opracowywania ram fiskalnych przez rząd.
- Przeprowadzać regularne przeglądy krajowych ram fiskalnych celem oceny ich spójności i efektywności
- Brać regularnie udział w posiedzeniach i dyskusjach o tematyce finansów publicznych prowadzonych w parlamencie.

Rządy państw członkowskich powinny być związane opiniami i zaleceniami dotyczącymi powyższych działań. Każde niezastosowanie się do zaleceń instytucji fiskalnej powinno być uzasadnione przez rząd w ciągu miesiąca.

ZAKOŃCZENIE

Analiza stabilności finansów publicznych w świetle prawa Unii Europejskiej ukazuje dynamiczną naturę polityki fiskalnej, która ewoluuje w odpowiedzi na zmieniające się warunki gospodarcze i polityczne. Ustalenia Traktatu o Unii Europejskiej oraz Paktu Stabilności i Wzrostu, wraz z ich kolejnymi modyfikacjami, odzwierciedlają stałe dążenie do zrównoważenia dyscypliny budżetowej z potrzebą elastyczności ekonomicznej. W ostatnich latach, wydarzenia takie jak globalny kryzys finansowy oraz pandemia COVID-19, wymusiły na Unii Europejskiej przemyślenie i dostosowanie swoich ram prawnych i gospodarczych. Wprowadzenie "sześciopaków fiskalnego" oraz innych zmian legislacyjnych, jak na przykład uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej, podkreśla gotowość Unii do reagowania na nieprzewidziane okoliczności oraz do zabezpieczania stabilności finansowej swoich państw członkowskich. W obliczu tych wyzwań, Unia Europejska stoi przed koniecznością dalszego rozwoju i dostosowania swoich polityk. Propozycje zmian wskazują, jak ważne jest, aby w przyszłości kontynuować procesy reform, które umożliwią skuteczniejsze zarządzanie kryzysami oraz zwiększą odporność ekonomiczną państw członkowskich. Szczególną uwagę należy zwrócić na dalszą integrację i koordynację polityk fiskalnych, co jest kluczowe dla utrzymania stabilności finansowej i gospodarczej całego bloku. W kontekście przyszłych reform, należy również rozważyć wzmocnienie roli niezależnych instytucji fiskalnych i zwiększenie transparentności procesów budżetowych. To umożliwi lepsze monitorowanie i ocenę polityk fiskalnych oraz ich wpływu na stabilność ekonomiczną Unii.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje

Bożek W.

2020 *Public debt limit of the EU Member States and its impact on polish legal system – considerations in the context of public finance stability*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 18 (2020), z. 1.

Lotko E., Zawadzka-Pąk U. K.

2018 Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich, Białystok: Temida 2.

Komisja Europejska

2020 *The 'general escape clause' within the Stability and Growth Pact Fiscal flexibility for severe economic shocks*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649351/EPRS_BRI\(2020\)649351_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649351/EPRS_BRI(2020)649351_EN.pdf) (dostęp 12.12.2023).

2023a *Commission proposes new economic governance rules fit for the future*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2393 (dostęp 12.12.2023).

2023b *A proposal for replacing Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies*, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en (dostęp 12.12.2023).

2023c *A proposal for amending Council Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure*, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en (dostęp 12.12.2023).

2023d *A proposal for amending Council Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States*.

Suttor-Sorel L.

2021 *One framework to rule them all. The European fiscal framework in five questions*, Finance Watch report, <https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2021/03/one-framework-to-rule-them-all-primer.pdf> (dostęp 12.12.2023).

Sousa H. Z.

2004 *The future of the stability and growth pact as a tool for economic policy-co-ordination*, "Policy Papers" No 9, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper9.pdf> (dostęp 12.12.2023).

Akty prawne

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r.

Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz.U. C 202 z 7.6.2016.

ON THE UPCOMING REFORM OF THE STABILITY AND GROWTH PACT

SUMMARY

This article provides a comprehensive analysis of the evolution of the Stability and Growth Pact (SGP) and its significant impact on the fiscal policies of the European Union member states. The study focuses on the key changes introduced in response to various economic challenges, including the global financial crisis and the COVID-19 pandemic. The research findings suggest that the modifications to the SGP were essential for adapting to the changing economic and political context in the European Union. Special attention is given to the proposals of the European Commission dated April 26, 2023, regarding further modifications to the Pact. This analysis reveals that the proposed changes are likely to effectively address new economic challenges while maintaining economic stability and growth in the member states.

Keywords: Stability and Growth Pact, fiscal policy, European Union, public debt, budget deficit,

TRENDY I PROGNOZY DOTYCZĄCE ROZWOJU RYNKU INWESTYCJI W OPARCIU O REGULACJE UNIJNE I ASPEKT ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU (*ENVIROMENTAL, SOCIAL, GOVERNANCE*)

STRESZCZENIE

Wskaźniki *Enviromental, Social i Governance* stają się nie tylko popularnym frazesem, lecz także istotnymi ideami dla biznesu i przemysłu. Prawidłowe wdrożenie strategii zrównoważonego rozwoju przynosi korzyści zarówno firmom, jak i społeczeństwu. Zagadnienia te z każdym miesiącem nabierają poważniejszego znaczenia dla unijnych przedsiębiorstw. Celem przeprowadzonego badania była dokładna analiza różnicowości w pojmowaniu terminu „zrównoważony rozwój” pomiędzy aktami międzynarodowymi (Raport Our Common Future z 1987 roku, Porozumienie Paryskie z 2015 roku oraz Agenda 2030 z 2015 roku) a regulacjami polskimi (Konstytucja RP z 1997 roku, ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r. o sygn. K23/05). W ramach przeprowadzonych badań przedstawiono trendy w zakresie ESG na podstawie formalno-analitycznej metody badawczej opierającej się na dokładnym zweryfikowaniu wielu raportów na polskim rynku. W ramach prowadzonych badań autor przedstawił rozwój tytułowych wskaźników na drodze kolejnych unijnych regulacji, takich jak NFRD, Taksnomia, CSRD oraz projekt CSDDD. Przy wskazaniu przedstawieniu regulacji wykorzystano metodę badawczą o charakterze dogmatyczno-prawnym zakładającą analizę przepisów prawnych z uwzględnieniem ich praktycznego funkcjonowania w UE. Autor wysnuwa tezę, że przed dokładną implementacją dyrektywy unijnej CSRD, wskaźniki ESG nie stanowią rzetelnego ratingu ze względu na zbyt dużą swobodę w zakresie formułowania zawartości raportów oraz brak konsekwencji za nieujawnienia tych kwestii. Ostatnim poruszonym zagadnieniem była kwestia tzw. *greenwashingu* przedstawiona na podstawie teoretycznych rozważań, jak i przykładów z ostatnich paru lat.

Słowa kluczowe: Zrównoważony rozwój, Agenda 2030, raporty ESG, Taksnomia,

¹ Student, Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0003-1287-5237, e-mail: j.poniatowsk@student.uw.edu.pl.

WPROWADZENIE

Wieloletni nacisk społeczeństwa na ukształtowanie swoistego poczucia odpowiedzialności dużych przedsiębiorstw za środowisko oraz inne kwestie mające na celu ujawnienie działalności na rynku doprowadziły do powstania pierwszych regulacji unijnych wprowadzających wskaźniki ESG. Wskaźniki te są specyficznymi podstawami do raportowania wyłącznie informacji niefinansowych przez największych uczestników rynku finansowego. Skrót wywodzi się od angielskich słów *Environmental*, *Social* oraz *Governance*, co oznacza w kolejności środowisko, społeczną odpowiedzialność biznesu w relacji wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i relacji z klientami oraz kwestie ładu korporacyjnego. Raporty ESG są coraz bardziej popularne w biznesie i inwestycjach, a ich znaczenie stale rośnie. Przedsiębiorstwa coraz częściej składają raporty ESG, aby pokazać jakie działania podejmują w celu minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko, sposobów traktowania pracowników i klientów oraz w jaki sposób zarządzają spółka. W dalszej części artykułu przybliżono zagadnienia związane ze zrównoważonym rozwojem, regulacjami polskimi i międzynarodowymi, analizą każdego ze wskaźników ESG oraz kwestię *stricte* regulacji unijnych, które stale się rozwijają.

ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

Punktem wyjścia warunkującym powstanie koncepcji wskaźników ESG jest oczywiście aspekt zrównoważonego rozwoju. W polskim systemie prawnym ten termin występuje w dwóch głównych miejscach. Pierwszym jest art. 5 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., w którym ustawodawca podkreślił, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju². Przed wprowadzeniem tego terminu do polskiego systemu występował on praktycznie tylko w aktach międzynarodowych (jako z ang. *sustainable development*). Znaczenie terminu zrównoważonego rozwoju w Konstytucji, rozwinięte przez doktrynę, należy rozumieć jako wymóg, by ingerencja w środowisko następowała w sposób jak najmniej szkodliwy dla jego zasobów, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji przewyższały potencjalne szkody (Florczak-Wątor, 2016, s. 127). Drugim polskim aktem, gdzie występuje ten termin, jest

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska³. W tym akcie terminowi „zrównoważony rozwój” przypisano następujące znaczenie: „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Warto również przytoczyć definicję sformułowaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 czerwca 2006 r. o sygn. K23/05, a mianowicie wskazano tam, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia”⁴. W polskim systemie widoczna jest pewna ewolucja terminu „zrównoważony rozwój”, a jest to podyktowane przede wszystkim nauką prawa, zwiększoną świadomością społeczną w zakresie środowiska oraz intensyfikacją proekologicznych regulacji międzynarodowych. Bez wątplenia to właśnie z tego bardzo ogólnie wyznaczonego terminu powstała koncepcja nałożenia na różnego rodzaju podmioty swoistego obowiązku społecznego polegającego na dbaniu o środowisko, relacje międzyludzkie i poprawne funkcjonowanie przedsiębiorstw.

PODSTAWY WYNIKAJĄCE Z DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI MIĘDZYNARODOWYCH

Dla dokładnego przeanalizowania problematyki ekologii w przestrzeni prawnej należy wspomnieć o dorobku Organizacji Narodów Zjednoczonych. W dalszej części postaram się przedstawić podstawowe założenia wynikające z następujących deklaracji zapoczątkowanych przez ONZ – Raportu Our Common Future z 1987 roku, Porozumienia Paryskiego z 2015 roku oraz Agendy 2030 z 2015 roku.

Our Common Future, znane również jako Raport Brundtlanda, to raport

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

⁴ Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

opublikowany w 1987 roku przez Komisję Światową ds. Środowiska i Rozwoju ONZ. Raport został nazwany na cześć przewodniczącego komisji norweskiej premier Gro Harlem Brundtland. Podstawowymi aspektami warunkującymi innowacyjność w zakresie ekologii były kontekst, cel, definicja zrównoważonego rozwoju („zrównoważony rozwój to taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnych pokoleń, nie zagrażając możliwościom przyszłych pokoleń w zaspokajaniu ich własnych potrzeb”)⁵, analiza problemów globalnych, ogólne rekomendacje dla państw, wskazanie roli państwa i organizacji międzynarodowych w ochronie środowiska oraz edukacja. Sam raport powstał w odpowiedzi na rosnące obawy dotyczące wpływu ludzkiej działalności na środowisko naturalne i chęć zidentyfikowania strategii, które łączyłyby rozwój gospodarczy, społeczny i ochronę środowiska. Podczas konkretnej analizy problemów gospodarczych zidentyfikowano pewne aspekty o szczególnej wadze dla człowieka, takie jak ubóstwo, degradacja środowiska, wzrost populacji i nierówności społeczne. Rekomendacje przedstawione przez komisję zalecały podjęcie działań w obszarze takich jak ochrona zasobów naturalnych, polityka energetyczna, rozwój rolnictwa, czy walka z ubóstwem. Our Common Future miał ogromne znaczenie w kształtowaniu debaty na temat zrównoważonego rozwoju i stał się podstawą dla wielu inicjatyw, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym (Pawłuszko, 2014, s. 297). Jego wpływ jest widoczny do dzisiaj w polityce, biznesie społeczeństwie, podkreślając potrzebę harmonijnego połączenia rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska.

Drugim podstawowym aktem ONZ o charakterze deklaratoryjnym było Porozumienie Paryskie, przyjęte podczas 21. Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu w 2015 roku. Celem Porozumienia jest zwalczanie zmian klimatu i dostosowanie się do nich poprzez ograniczenie globalnego ocieplenia i wzmocnienie zdolności państw do radzenia sobie z konsekwencjami zmian klimatu. Dokument ten zakładał wzmocnienie współpracy międzynarodowej wszystkich państw bez względu na ich poziom rozwoju. Podstawowymi sektorami współpracy są finanse, technologia, dostęp do wiedzy naukowej oraz budowanie zdolności państw w zakresie zwalczania zmian klimatu. Państwa-Strony Porozumienia zobowiązały się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, których zmniejszenie ma pomóc w utrzymaniu globalnego wzrostu temperatury poniżej 2 stopni Celsjusza w stosunku do poziomów sprzed ery przemysłowej. Porozumienie Paryskie jest powszechnie uważane za przełomowy

⁵ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987 r.

krok w globalnych wysiłkach na rzecz zwalczania zmian klimatu. Stanowi ramę

dla międzynarodowej współpracy, której celem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu i budowanie bardziej zrównoważonej przyszłości⁶.

Ostatnim dokumentem, który chciałbym przedstawić, jest Agenda 2030, znana również jako Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2015 roku. Stanowi ona globalny plan działania, który ma na celu zwalczanie ubóstwa, ochronę środowiska naturalnego i promowanie powszechnego dobrobytu do roku 2030. Główną intencją dokumentu było wprowadzenie Celów Zrównoważonego Rozwoju (z j. ang. *Sustainable Development Goals*). Składa się na to 17 celów, które obejmują szeroki zakres priorytetów, a są to: koniec z ubóstwem; zero głodu; dobre zdrowie i jakość życia; dobra jakość edukacji; równość płci; czysta woda i warunki sanitarne; czysta i dostępna energia; wzrost gospodarczy i godna praca; innowacyjność, przemysł, infrastruktura; mniej nierówności; zrównoważone miasta i społeczności; odpowiedzialna konsumpcja i produkcja; działanie w dziedzinie klimatu; życie pod wodą; życie na lądzie; pokój, sprawiedliwość i silne instytucje; partnerstwo na rzecz celów (ilustracja poniżej). Wskazane cele mają być realizowane na 5 konkretnych obszarach, a mianowicie są to: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i partnerstwo (*people, planet, prosperity, peace, partnership*). Według dokumentu cele te są powszechne, dotyczą wszystkich grup społecznych i powinny być realizowane w sposób zintegrowany. Agenda 2030 stanowi globalne zaangażowanie na rzecz transformacji społecznej, gospodarczej i ekologicznej w celu stworzenia bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego świata. Jej celami są wyeliminowanie ubóstwa, ochrona planety i zapewnienie dobrobytu dla wszystkich ludzi. Realizacja Agendy 2030 wymaga współpracy, innowacji i zaangażowania wszystkich sektorów społeczeństwa w działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju⁷.

Widoczny jest zmiana wartości zrównoważonego rozwoju z kwestii strikcie ekologicznych na inne aspekty z zakresu gospodarki, społeczeństwa, czy edukacji. Wyżej wskazane dokumenty stanowią podstawę złożoną z wartości, które każde państwa powinny realizować w jak najpełniejszym wymiarze. Dążenie do równowagi nie tylko w sferze ekologicznej, lecz także w obszarach gospodarki, społeczeństwa, nauki, czy urbanizacji miast staje się nieodłącznym elementem globalnych wysiłków na rzecz budowy trwałego i harmonijnego świata.

⁶ Porozumienie paryskie (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 282, str. 4).

⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 z dnia 25 września 2015 r.

Wskazane wartości wymienione w wyżej przedstawionych dokumentach stanowią nie tylko wytyczne dotyczące środowiska, ale również fundament dla kompleksowego postępu społecznego i ekonomicznego.

CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU



Źródło: Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Cele_Zr%C3%B3wnowa%C5%BConego_Rozwoju_2030 [dostęp 15.12.2023 r.].

ANALIZA ASPEKTÓW ESG

1. E – *Enviromental*

Raport ESG o charakterze niefinansowym składa się z trzech filarów. Wskaźnik „E” odnosi się do kategorii środowiskowej (*Enviromental*) i koncentruje się na ocenie wpływu działalności gospodarczej na środowisko naturalne. W dalszej części wskażę popularne działania przedsiębiorstw w zakresie wskaźnika „E”. Przykładowymi działaniami są zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, gdzie takie emisje mogą pochodzić z różnych źródeł, takich jak procesy produkcyjne, transport, czy spalanie paliw kopalnianych, kwestie zużycia energii elektrycznej, które należy redukować poprzez stosowanie nowoczesnych i odnawialnych źródeł energii lub stosowanie technologii oszczędzającej energii; zarządzanie odpadami, ocena skuteczności w minimalizacji generowania odpadów oraz recykling. Innymi

działaniami są na przykład kwestie wpływu i ochrony zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba, czy lasy oraz to jak przedsiębiorstwa dążą do zmniejszenia dotychczasowego negatywnego wpływu na środowisko, wspieranie bioróżnorodności poprzez ochronę zagrożonych gatunków, odtwarzanie siedlisk naturalnych lub inwestowanie w projekty związane z ochroną przyrody. Ocena tego wskaźnika pozwala na kompleksową analizę i porównanie przedsiębiorstw pod kątem ich wpływu na środowisko. Przedsiębiorstwa, które skutecznie zarządzają kwestiami środowiskowymi, mogą korzystać z lepszej reputacji, a także unikać potencjalnych ryzyk związanych z regulacjami dotyczącymi transformacji energetycznej. Ponadto, inwestorzy coraz częściej uwzględniają ten wskaźnik w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych, aby inwestować w przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

2. S – *Social*

Wskaźnik „S” odnosi się do kategorii społecznej (*Social*) i dotyczy oceny wpływu działalności przedsiębiorstwa na społeczeństwo oraz relacje z pracownikami, społecznościami lokalnymi i interesariuszami zewnętrznymi. Poniżej wskażę jakie elementy są najczęściej uwzględniane przez przedsiębiorstwa w tej kwestii. Warunki pracy i prawa pracownicze są głównym aspektem „S” w relacjach wewnątrz podmiotu raportującego oraz uwzględniają ocenę uczciwość pracodawcy, BHP, godziwe wynagrodzenie, równości płci, prawa pracownicze, rozwój zawodowy oraz walkę z mobbingiem i dyskryminacją. Zaangażowanie społeczności lokalnych poprzez współpracę, dialog, wsparcie oraz wolontariat. Zarządzanie łańcuchem dostaw poprzez uwzględnianie uczciwych praktyk, ocenę warunków pracy dostawców oraz dbanie o odpowiedni sposób komunikacji. Bezpieczeństwo produktów i usług przez zapewnienie odpowiednich standardów jakości, identyfikacji i minimalizacji ryzyka związanego z używaniem produktów. Ujęcie wskaźnika „S” na zewnątrz przy pomocy zapewnienia odpowiedniej obsługi klientów oraz kontroli w zakresie uwzględniania reklamacji. Zaangażowanie akcjonariuszy w dialog i współpracę w celu zapewnienia przejrzystości, odpowiedzialności i skutecznego zarządzania. Wskaźniki społeczne służą do oceny, jak przedsiębiorstwa zarządzają i monitorują skutkami własnej działalności w zakresie wewnętrznym i zewnętrznym. Przedsiębiorstwa, które osiągają dobre wyniki w tych obszarach, mogą cieszyć się większym zaufaniem ze strony konsumentów, pracowników i społeczności lokalnych oraz korzyści z długoterminowej stabilności na rynku.

3. G - *Governance*

Wskaźnik „G” odnosi się do kategorii szeroko pojętego zarządzania (*Governance*) i odzwierciedla jakość zarządzania, struktury korporacyjnej, czy etyki biznesowej. W dalszej części wskażę popularne działania przedsiębiorstw w zakresie wskaźnika „G”. Struktura zarządzania uwzględniająca skład zarządu oraz równowagę władzy i nadzoru w organizacji. Etyka biznesowa polegająca na prowadzeniu przedsiębiorstwa zgodnie z przepisami prawa, uczciwą praktyką, zapobieganiu korupcji, czy konfliktom interesów. Zarządzanie ryzykiem określane jako proces identyfikacji, oceny i zarządzania różnymi ryzykami, takimi jak ryzyko kapitałowe, operacyjne, płynnościowe, czy reputacyjne. Transparentność i sprawozdawczość obejmująca regularne i dokładne raportowanie finansowe i współpracę z inwestorami. Zgodność z przepisami, regulacjami i innymi wytycznymi uwzględniając normy dotyczące rynków finansowych, jak i norm społecznych. Wskaźnik „G” służy ocenie jakości zarządzania przedsiębiorstwem oraz sprawowania odpowiedzialności przez zarząd i organy nadzorcze. Pewne zarządzanie i dobre praktyki w ramach tego wskaźnika mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania inwestorów, ograniczenia ryzyka i zapewnienia długoterminowej stabilności.

Do momentu pełnej implementacji dyrektywy CSRD (*Corporate Sustainability Reporting Directive*) przedsiębiorstwa będą opierać treść swoich raportów na subiektywnym podejściu oraz własnych wartościach. Brak jest aktualnie jednolitych standardów tego dokładnie, które informacje niefinansowe oraz w jaki sposób, przedsiębiorstwa powinny raportować. Dopiero ESRS (*European Sustainability Reporting Standards*) mają stanowić pewien konkretny schemat, który usystematyzuje treść raportów ESG. Wszystkie trzy wskaźniki są obecnie jedynie ogólnymi podstawowymi wartościami, które powinny być punktem wyjścia dla raportów. Jest to bardzo dobre i częste narzędzie reputacyjne dla przedsiębiorstw, które chcą zareklamować swój model biznesowy jako zgodny ze zrównoważonym rozwojem.

PODSTAWOWE AKTY PRAWNE NA ARENIE UNIJNEJ

Istotę raportów ESG wprowadziła Unia Europejska w pięciu kluczowych aktach. A są to NFRD (ang. *Non-Financial Reporting Directive*), Taksonomia (ang. *Sustainable Finance Taxonomy*), CSRD (ang. *Corporate Sustainability Reporting Directive*) oraz CSDD (ang. *Corporate Sustainability Due Diligence*).

1. NFRD – *Non-Financial Reporting Directive* oraz ustawa o rachunkowości

NFRD jest podstawą w zakresie raportów niefinansowych. Dyrektywa została przyjęta w 2014 roku jako nowelizacja dyrektywy 2013/34/UE w sprawie rocznych sprawozdań finansowych i powiązań niektórych rodzajów jednostek oraz weszła w życie w 2017 roku. Ze względu na charakter prawny NFRD, wymagana była implementacja do polskiego systemu prawnego i z tego względu w 2016 roku znowelizowano ustawę z 29 września 1994 roku o rachunkowości, dodając artykuł 49b⁸. Zakres podmiotowy dyrektywy dotyczy dużych jednostek interesu publicznego, przekraczające na dzień bilansowy kryterium średniej liczby 500 pracowników oraz przekraczające 1 z 2 kryteriów: suma bilansowa min. 85 mln PLN lub przychody netto min. 170 mln PLN. Za duże jednostki interesu publicznego uznaje się spółki publiczne, których zbywalne papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym któregośkolwiek państwa członkowskiego, instytucje kredytowe, zakłady ubezpieczeń oraz inne spółki wyznaczone przez państwa jako te o znaczącym wpływie na społeczeństwo i środowisko. Według NFRD raport informacji niefinansowych powinien zawierać krótki opis modelu biznesowego; opis polityk stosowanych przez jednostkę w odniesieniu do kwestii, w tym do wdrożonych procesów należytej staranności; wynik tych polityk; niefinansowe kluczowe wskaźniki wyników związane z daną działalnością; główne ryzyka związane z tymi kwestiami, powiązane z operacjami jednostki, w tym – w stosowanych przypadkach i na zasadzie proporcjonalności – jej stosunkami gospodarczymi, produktami lub usługami, które mogą wywierać niekorzystny wpływ w tych dziedzinach oraz sposób zarządzania tymi ryzykami przez jednostkę. A jeżeli jednostka nie stosuje żadnej polityki dotyczącej przynajmniej jednej z wymienionych kwestii, w oświadczeniu na temat informacji niefinansowych podaje dokładne wyjaśnienie uzasadniające taką decyzję. Na tym poziomie rozwoju regulacji unijnych mówimy jedynie o oświadczeniu na temat informacji niefinansowych zawierającej informację – w stopniu niezbędnym do zrozumienia rozwoju, wyników i sytuacji jednostki oraz wpływu jej działalności – dotyczące co najmniej kwestii środowiskowych, społecznych i pracowniczych, poszanowania praw człowieka, przeciwdziałania korupcji i łapownictwu. Zakres implementowany w ustawie o rachunkowości jest wiernym odzwierciedleniem wymagań unijnych. Jednak trzeba na tym etapie zauważyć, że NFRD wprowadziła przepisy, które bez wątplenia charakteryzują się pewną ogólnością,

⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.).

dając podmiotom objętym obowiązkiem raportowania szerokie możliwości interpretacyjne⁹. Dyrektywa NFRD stanowi istotny krok w kierunku zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności przedsiębiorstw w zakresie aspektów niefinansowych. Jej celem jest umożliwienie oceny wpływu działalności przedsiębiorstw na społeczeństwo i środowisko oraz ułatwienie podejmowania decyzji przez interesariuszy na podstawie pełniejszych informacji.

2 Taksonomia – *Sustainable Finance Taxonomy*

Drugim dokumentem w zakresie rozwoju wskaźników ESG jest tzw. Taksonomia, czyli *Sustainable Finance Taxonomy*. Jest to unijne rozporządzenie, więc ze względu na bezpośrednie stosowanie nie potrzeba implementacji do systemu polskiego. Zakres podmiotowy Taksonomii obejmuje uczestników rynków finansowego, którzy udostępniają produkty finansowe oraz przedsiębiorstwa, które podlegają obowiązkowi publikacji oświadczeń na temat informacji niefinansowych lub skonsolidowanego oświadczenia na temat informacji niefinansowych (obejmuje swoim zakresem podmioty z NFRD). Rozporządzenie wprowadza pojęcie „zrównoważonej działalności gospodarczej”, co należy rozumieć jako działalność, która wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych; nie wyrządza poważnych szkód dla żadnego z celów środowiskowych; jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami oraz spełnia techniczne kryteria kwalifikacji, które zostały ustanowione przez Komisję Europejską i Międzynarodową Organizację Pracy. A za wyżej wskazane cele środowiskowe należy uznawać: łagodzenie zmian klimatu; adaptację do zmian klimatu; zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich; przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym; zapobieganie zanieczyszczaniu i jego kontrola; ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów. Na tym etapie zaczęły się kształtować konkretne działania, które można było zakwalifikować do konkretnego wskaźnika ESG. Samo raportowanie według Taksonomii polega na nałożeniu obowiązku składania informacji przez przedsiębiorstwa na temat tego, w jaki sposób i w jakim stopniu działalność tego przedsiębiorstwa jest związana z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo na podstawie powyższych kryteriów. A przedsiębiorstwa niefinansowe

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 182, str. 19 z późn. zm.).

ujawniają w szczególności następujące informacje dotyczące udziału procentowego ich obrotu pochodzącego z produktów lub usług związanych z działalnością gospodarczą oraz ich nakładom inwestycyjnym, oraz wydatkami operacyjnymi odpowiadającymi aktywom, lub procesom związanym z działalnością gospodarczą zakwalifikowana jako zrównoważona¹⁰. Taksonomia ma na celu usprawnienie i sprecyzowanie ogólnych zagadnień zawartych w NFRD. Jest to kolejny krok w realizacji zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem w zakresie nałożenia na przedsiębiorstwa odpowiedzialności za środowisko, zagadnienia społeczne oraz kwestie etyki zarządzania.

3. CSRD – *Corporate Sustainability Reporting Directive*

Dyrektywa CSRD jest trzecim dokumentem UE, który ma najważniejsze znaczenie dla raportów ESG. Jest to dyrektywa przyjęta 10 listopada 2022 roku, a czas na jej implementację do systemów krajowych trwa 18 miesięcy (do lipca 2024 roku, lecz jej pełne wejście w życie planowane jest na 2029 rok). Dyrektywa ta ma za zadanie zamienić raportowanie niefinansowe z NFRD i Taksonomii na raportowanie zrównoważone. CSRD wprowadza tzw. test podwójnej istotności (ang. Materiality study) zakładający konkretną analizę, co jest kluczowe dla środowiska ze strony przedsiębiorstwa oraz co jest kluczowe dla przedsiębiorstwa ze strony środowiska.

Głównym celem CSRD jest objęcie obowiązkiem raportowania szerszego zakresu podmiotów niż te z NFRD (tam zostały wskazane jedynie „najwięksi uczestnicy rynku finansowego”, czyli podmioty zatrudniające powyżej średnio 500 pracowników w roku obrotowym i mające status jednostek zainteresowania publicznego, przy spełnieniu co najmniej jednego z wcześniej wskazanych kryteriów), właśnie dlatego rozszerzono ten obowiązek na podmioty tzw. duże; średnie i małe; małe i niezłożone instytucje kredytowe oraz wewnętrzne zakłady ubezpieczeń; oraz podmioty pozaeuropejskie. Podmioty duże to przedsiębiorstwa notowane na giełdzie, których roczna suma bilansowe przekracza 20 mln EUR; przychody netto ze sprzedaży przekraczają 40 mln EUR lub zatrudniają średnio 250 pracowników w roku obrotowym (należy spełnić minimum dwa z trzech). Następną kategorią są tzw. jednostki średnie, czyli te, które na dzień bilansowy nie są mikrojednostkami (te są całkowicie wyłączone z obowiązku),

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 198, str. 13 z późn. zm.).

małymi jednostkami oraz nie kwalifikują się jeszcze pod duże jednostki. Średnie jednostki nie mogą przekroczyć 2 z 3 kryteriów dla podmiotów dużych. Następną kategorią są tzw. jednostki małe, które nie przekraczają 2 z 3 następujących progów: 4 mln euro sumy bilansowej, 8 mln euro przychodów netto ze sprzedaży lub 50 średnio zatrudnionych osób w roku obrotowym. Następnym grupą podmiotów są małe i niezłożone instytucje kredytowe oraz wewnętrzne zakłady ubezpieczeń, a rozszerzenie zakresu stosowania na te podmioty w pełni pokazuje, że CSRD obejmuje cały rynek instytucji kredytowych i zakładów ubezpieczeń. Ostatnią kategorią są przedsiębiorstwa pozaeuropejskie, których obowiązek raportowania będzie dotyczyć, jeżeli wygenerują w UE ponad 150 mln EUR przychodów netto ze sprzedaży i mają co najmniej jedną jednostkę zależną lub jeden oddział przekraczające ten próg.

Dla danych jednostek są różne terminy złożenia pierwszych raportów ESG, a konkretnie są to, dla dużych jednostek (zakwalifikowanych jeszcze w NFRD) w 2025 roku muszą złożyć raport za 2024; pozostali duzi przedsiębiorcy w 2026 za 2025; małe i średnie przedsiębiorstwa zaraportują w 2027 za 2026 rok; małe i niezłożone instytucje kredytowe i wewnętrzne zakłady ubezpieczeń zostają objęte tym obowiązkiem w 2028 roku jako raport za 2027 rok; oraz przedsiębiorstwa pozaeuropejskie pierwsze raporty złożą w 2029 roku za 2028 rok. Nowe przepisy wskazują również na konkretne obszary objęte sprawozdawczością, a będą to: model biznesowy i strategia; cele firmy i postępy w ich realizacji; rola zarządu i kierownictwa; polityki i procedury obowiązujące w przedsiębiorstwie; opis procesów należytej staranności i zapobieganiu negatywnemu wpływowi działań firmy na otoczenie; opis podstawowych ryzyk dla podmiotu w odniesieniu do kwestii zw. ze zrównoważonym rozwojem; publikacja wskaźników istotnych w odniesieniu do ujawnianych informacji.

Inną kwestią jest wprowadzenie ESRS (ang. *European Sustainability Reporting Standards*), czyli jednolitego unijnego standardu raportowania w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem. Za opracowanie tych standardów odpowiada Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej, która działa jako organ pomocniczy przy Komisji Europejskiej. ESRS są podzielone na 12 modułów: 5 odnoszących się do kwestii środowiska (ESRS E1-5), 4 dotyczące elementów socjalnych (ESRS S1-4) oraz 1 element dotyczący ładu korporacyjnego (ESRS G1). Ich głównym zadaniem jest usystematyzowanie i ujednolicenie standardów merytorycznych i technicznych raportowania.

Dyrektywa CSRD wprowadza również dokładniejsze charakterystyki dotyczące konkretnych wskaźników. W taki właśnie sposób w zakresie wskaźnika

„E” należy uwzględnić informację o łagodzeniu zmian klimatu; przystosowaniu się do zmian klimatu; wodzie i zasobach morskich; wykorzystaniu zasobów oraz gospodarce o obiegu zamkniętym; zanieczyszczeniu; różnorodności biologicznej i ekosystemach. W zakresie wskaźnika „S” ujęte zostały informacje o równych szansach dla wszystkich, w tym równouprawnieniu płci i równości wynagrodzeń za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości, szkoleniach i rozwoju umiejętności oraz zatrudnieniu i integracji osób niepełnosprawnych; warunkach pracy, w tym bezpiecznym i elastycznym zatrudnieniu, wynagrodzeniach, dialogu społecznym, rokowaniach zbiorowych i zaangażowaniu pracowników, równowadze między życiem zawodowym a prywatnym oraz zdrowym, bezpiecznym i odpowiednio dostosowanym środowisku pracy; poszanowaniu praw człowieka, podstawowych wolności, zasad i norm demokratycznych ustanowionych w Międzynarodowej Karcie Praw Człowieka i Podstawowych Konwencjach ONZ dotyczących praw człowieka, Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy i podstawowych konwencji MOP oraz Karty Praw Podstawowych UE. Pod wskaźnik „G” zakwalifikowano czynniki z zakresu ładu korporacyjnego dotyczące: roli organów administracyjnych, zarządzających i nadzorujących jednostki, w tym w odniesieniu do kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem; etyki biznesu i kultury korporacyjnej, w tym przeciwdziałaniu korupcji i łapownictwu; zaangażowanie polityczne jednostki, w tym jej działalności lobbingsowej; zarządzaniu stosunkami z partnerami biznesowymi i ich jakości, w tym praktyki płatnicze; systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem jednostki, w tym w odniesieniu do procesu sprawozdawczości jednostki.

Nowe zmiany w ramach CSRD wprowadzają również pewne wymagania strikte techniczne dotyczące raportowania. Za podstawowe elementy techniczne uznaje się miejsce publikacji informacji, czyli specjalnie wydzielona część rocznego sprawozdania z działalności podmiotu raportującego. Innym wymogiem technicznym jest elektroniczny format. Dodatkowym wymogiem będzie atestacja sprawozdań przez biegłych rewidentów lub niezależnych dostawców usług poświadczających. Z czasem ta atestacja ma przerodzić się z atestacji z ograniczoną pewnością do takiej z wystarczającą pewnością (do 2028 roku). Przedsiębiorstwa o charakterze niefinansowym do raportu rocznego powinny dołączyć jeszcze podsumowanie, w jakim stopniu ich działalność jest zrównoważona, podając odsetek obrotu z produktów lub usług zrównoważonych środowiskowo; odsetek nakładów inwestycyjnych na aktywa i działalność zrównoważoną środowiskowo; odsetek wydatków operacyjnych związanych z produktami lub usługami

zrównoważonymi środowiskowo. Natomiast przedsiębiorstwa finansowe powinny podać odsetek obrotu z produktów lub usług zrównoważonych środowiskowo oraz raporty aktywności ubezpieczeniowej. Ostatnim ważnym aspektem z CSRD jest zbudowanie pewnego systemu sankcji za podanie nieprawdziwych danych, który obejmie odpowiedzialność karną i finansową (również dla członków zarządu).

CSRD jest kompleksowym podsumowaniem wcześniejszych regulacji oraz rozwinięciem i usystematyzowaniem poprzednich problemów praktycznych. Bez względu na rozszerzenie zakresu podmiotowego oraz skonkretyzowanie treści raportów uznać należy za pewnego rodzaju aktualizację wymagań z NFRD i Taksonomii.

4. CSDDD - *Corporate Sustainability Due Diligence*

Ostatnim przedstawionym przeze mnie dokumentem będzie projekt dyrektywy w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju. Akt ten ma przeciwdziałać negatywnym skutkom przedsiębiorstw dla poszanowania praw człowieka i aspektów środowiskowych. Projekt ten ma nakładać obowiązek na przedsiębiorstwa w zakresie uwzględniania kwestii należytej staranności w polityce przedsiębiorstw i zarządzaniu ryzykiem; identyfikacji i priorytetyzacji negatywnych skutków działalności dla poszanowania praw człowieka i aspektów środowiskowych; wdrożenia procedur umożliwiających złożenie skarg w przypadku uzasadnionych obaw dot. negatywnych skutków działalności przedsiębiorstw; publikowania na swojej stronie internetowej sprawozdania rocznego w odniesieniu do kwestii objętych dyrektywą; oraz ponoszenia odpowiedzialności za szkody, które powstały w wyniku negatywnych skutków działalności przedsiębiorstw. Omawiany projekt dyrektywy nie obejmuje aktualnie swoim zakresem podmiotowym małych i średnich jednostek.

ZJAWISKO TZW. GREENWASHING-U ORAZ PROJEKT GREEN CLAIMS DIRECTIVE

Greenwashing określa się wszelkie praktyki mające na celu przedstawienie organizacji i jej produktów, celów oraz zasad jako przyjaznych dla środowiska - za pomocą wykorzystania odpowiednich stwierdzeń, terminologii, obrazów (Witek 2013, s. 124). Zjawisko to najczęściej polega na nadmiernym podkreślaniu działań proekologicznych lub społecznych, które nie są w rzeczywistości

takie istotne, jak firma lub organizacja twierdzi. Firmy stosujące *greenwashing* w celu poprawienia swojego wizerunku i zwiększenia sprzedaży, wykorzystują rosnące zainteresowanie konsumentów produktami ekologicznymi i społecznie odpowiedzialnymi. Przykłady *greenwashingu* mogą obejmować produkty, które są reklamowane jako ekologiczne, ale w rzeczywistości ich produkcja lub transport powodują duże emisje gazów cieplarnianych; firmy reklamujące swoje społeczne lub charytatywne działania, ale w rzeczywistości te działania stanowią tylko niewielki procent jej działań; używanie słów i fraz, które, chociażby sugerują, że produkt jest ekologiczny, ale rzeczywistość nie ma konkretnych informacji na ten temat. *Greenwashing* jest niemoralny ze względu na wprowadzenie w błąd i szkodenie wiarygodności ruchu na rzecz zrównoważonego rozwoju (Kolasiński, 2023, s. 29). Konsumenci, którzy chcą dokonać świadomych wyborów i wspierać firmy i organizacje, które rzeczywistość podejmują działania proekologiczne, powinny uważać na praktyki *greenwashingu* oraz podejmować decyzje na podstawie rzetelnych informacji i niezależnych ocen.

Jednym z przykładów *greenwashingu* był skandal związany z Volkswagenem, który wybuchł w 2015 roku (tzw. DieselGate). Okazało się, że Volkswagen oszukiwał w testach emisji spalin swoich samochodów, co pozwalało im na uzyskanie lepszych wyników w badaniach. Przedsiębiorstwo wprowadziło oprogramowanie, które w czasie testów redukowało emisję spalin, a w rzeczywistości, większość produktów emitowało dużo więcej zanieczyszczeń. Takie działanie miało na celu przekonanie klientów, że produkowane przez firmę samochody są bardziej ekologiczne, niż w rzeczywistości. Skandal wywołał duże oburzenie na całym świecie i ostatecznie doprowadził do skazania władz koncernu i wprowadzenie restrykcyjnych regulacji w zakresie emisji spalin przez samochody. Przykład ten pokazuje, jak szkodliwe i nieetyczne może być stosowanie praktyk *greenwashingu*, a także jak duże mogą być ich konsekwencje dla firm i społeczeństwa (Mazur 2020, s. 119-122).

W celu walki z wyżej wskazanym zjawiskiem UE podjęło pierwsze prace legislacyjne, tak właśnie powstał projekt dyrektywy Green Claims Directive. Dokument ten ma na celu ujednoczyć i zwiększyć przejrzystość w zakresie informacji finansowych oraz zwalczać *greenwashing*. Dyrektywa wymagałaby, aby konkretne podmioty przedstawiały informacje o swoich produktach i usługach związanych ze zrównoważonym rozwojem oraz o tym, jakie kryteria ESG są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Green Claims ma zwiększyć możliwości podejmowania bardziej świadomych decyzji przez konsumentów,

a instytucje finansowe będą zobowiązane do uwzględniania kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem w swoich procesach inwestycyjnych.

OCENA, DLACZEGO WSKAŹNIKI ESG NIE STANOWIĄ W PEŁNI RZETELNEGO RATINGU PRZED CSRD

ESG ma na celu pomóc inwestorom w ocenie ryzyka związanego z danymi przedsiębiorstwami oraz w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Jednak pomimo tego, że ESG zyskuje coraz większą popularność, nie można stwierdzić, że stanowi ono do końca rzetelny rating ze względu na brak jednolitych standardów i definicji w zakresie rynku finansowego. Obecnie regulacje unijne tworzące obowiązek raportowania ESG są zbyt ogólne, tworząc jedynie podstawę opartą na moralnych wartościach. Każdym przedsiębiorstwem kierują różne priorytety i wartości, które w poważnym stopniu wpływają na treść raportów. Brak danych i informacji na temat swoich działań prowadzi do możliwości modelowania raportów ESG wyłącznie dla celów reputacyjnych, co może odbiegać od rzeczywistości. Brak niezależnej weryfikacji co do samego opublikowania raportów oraz co do treści i zgodności z prawdą sprawia, że w sporej części obowiązek wynikający z unijnych regulacji może być całkowicie niezgodny z prawdą. Obecnie publikowanie raportów ESG jest obowiązkiem, ale nie ma konsekwencji za ich brak lub za złożenie nieprawdziwych informacji. Dopóki nie zostaną odpowiednio ustanowione standardy z dyrektywy CSRD, to kwestie ESG będą bardzo płynne i narażone na zbyt dowolną interpretację. A również ugruntowana na rynku praktyka funkcjonowania standardów z CSRD pozwoli ocenić, czy te regulacje są kompletne i wprowadzają stabilny system raportowania niefinansowego. Przepisy unijne dot. rozszerzenia zakresu podmiotowego z dodatkowymi wymogami technicznymi mają dopiero szansę stać się czymś więcej niż tylko narzędziem reputacyjnym. Bez wątpienia przepisy CSRD są czymś niespotykanym na skalę światową, lecz to dopiero ich stosowanie i przestrzeganie może doprowadzić do stworzenia systemu rzetelnej oceny dla inwestorów.

PODSUMOWANIE

Tematyka ESG jest obecnie aspektem niezwykle ciekawym, popularnym i świetnie się rozwijającym. Przedstawione powyżej zagadnienia wskazują na pewną ewolucję terminu „zrównoważony rozwój” z pierwotnego, wąskiego znaczenia stricte ekologicznego do ogólnego ujęcia zgodności ze środowiskiem, aspektem

społecznym oraz kwestiami odpowiedniego zarządzania. Przedsiębiorstwa zostają objęte obowiązkiem upubliczniania pewnych niefinansowych informacji, aby społeczeństwo mogło poznać, w jaki sposób dany podmiot funkcjonuje. Podsumowując, ESG i zrównoważony rozwój stanowią nie tylko popularny frazes, ale również idee, które stają się coraz bardziej istotne dla biznesu i przemysłu. Prawidłowe wprowadzenie strategii zrównoważonego rozwoju może przynieść korzyści zarówno firmom, jak i całemu społeczeństwu. Wszelkie wysiłki ONZ w zakresie ekologii doprowadziły do wykształcenia się wiążących unijnych regulacji, które jak żadne inne na świecie zapoczątkowały swoistą odpowiedź przedsiębiorstw na nacisk społeczny w zakresie ujawniania swojej działalności. To właśnie przepisy CSRD stanowią pewnego rodzaju skonkretyzowanie oraz uregulowanie prawne idei zrównoważonego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje:

Florczak-Wątor M.

2016 *komentarz do art. 5 [w:]* red. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Art. 1 – 86*, t. 1, Warszawa.

Kolasiński R.

2023 *Raportowanie ESG w praktyce polskich przedsiębiorstw*, Warszawa.

Mazur Z.

2020 *Dieslgate i konsekwencje prawne manipulowania emisją spalin*, Warszawa.

Pawłuszko T.

2014 *Strategia zrównoważonego rozwoju w dokumentach Nordyckiej Rady Ministrów*, Kielce.

Witek L.

2013 *Zjawisko greenwashingu a zachowania konsumentów*, Warszawa.

Orzecznictwo:

Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. U. UE. L. z 2020 r. Nr 198, str. 13 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 182, str. 19 z późn. zm.).

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987 r.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego A/RES/70/1: Agenda na rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 z dnia 25 września 2015 r.

Porozumienie paryskie (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 282, str. 4).

TRENDS AND FORECASTS REGARDING
THE DEVELOPMENT OF THE INVESTMENT MARKET
BASED ON EU REGULATIONS AND THE ASPECT
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT (*ENVIRONMENTAL,
SOCIAL, GOVERNANCE*)

SUMMARY

Environmental, Social and Governance indicators are becoming not just popular platitudes, but important ideas for business and industry. Proper implementation of sustainability strategies benefits both companies and society. These issues are becoming more serious every month for EU companies. The aim of the study was to analyse in detail the discrepancies in the understanding of the term 'sustainable development' between international acts (the 1987 Our Common Future report, the 2015 Paris Agreement and the 2015 Agenda 2030) and Polish regulations (the 1997 Constitution of the Republic of Poland, the Act of 27 April 2001 - Environmental Protection Law and the judgment of the Constitutional Tribunal of 6 June 2006, ref. K23/05). The research presented ESG trends on the basis of a formal-analytical research method based on a thorough verification of numerous reports on the Polish market. Within the framework of the conducted research, the author presented the development of the title indicators through successive EU regulations, such as the NFRD, Taxonomy, CSRD and the CSDD project. In the indicated presentation of the regulations, a research method of a dogmatic-legal nature assuming the analysis of the legal regulations with regard to their practical functioning in the EU was used. The author puts forward the thesis that prior to the thorough implementation of the EU CSRD, ESG indicators do not constitute a reliable rating due to too much freedom in the formulation of the content of the reports and the lack of consequences for not disclosing these issues. The last issue discussed was the issue of greenwashing, presented on the basis of theoretical considerations as well as examples from the last few years.

Keywords: Sustainability, Agenda 2030, ESG reports, Taxonomy, CSRD, greenwashing

ZIELONE OBLIGACJE JAKO INSTRUMENT FINANSOWANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W POLSCE

STRESZCZENIE

Zmiany wywołane brakiem równowagi między działalnością człowieka a środowiskiem naturalnym stały się podstawą do międzynarodowej dyskusji o zrównoważonym rozwoju. Obecnie w skali światowej priorytetem stało się dążenie do rozwoju gospodarczego i społecznego w zgodzie z założeniami zrównoważonego rozwoju. Skutkowało to równocześnie potrzebą zmian w modelach pozyskiwania finansowania na zrównoważone środowiskowo inwestycje. Jednym ze sposobów pozyskiwania środków na ekologiczne inwestycje jest emisja zielonych obligacji. Obligacje te są innowacyjnym instrumentem finansowym, który da inwestorom pewność że ich środki finansowe zostaną wykorzystane jedynie do sfinansowania prośrodowiskowych inwestycji. Celem badania jest prezentacja kompleksowej charakterystyki zielonych obligacji jako instrumentu finansowania zrównoważonego rozwoju w Polsce a także scharakteryzowanie istniejących systemu kwalifikacji oraz certyfikacji zielonych obligacji na międzynarodowym rynku finansowym. W opracowaniu badań wykorzystano metodę analityczną. Analizie poddano wybrane raporty dotyczące rynku zielonych obligacji w Polsce m.in. raport KPGM, raport Europejskiego Banku Inwestycyjnego dotyczący zaangażowania tego banku w finansowanie zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo przeprowadzono analizę systemu kwalifikacji zielonych obligacji opracowanych przez międzynarodowe organizacje *non-profit*, to jest Climate Bonds Initiative oraz International Capital Market Association. Ponadto analizie poddano wybraną literaturę przedmiotu.

Słowa kluczowe: zielone obligacje, zrównoważony rozwój, green bonds.

¹ Studentka IV roku NSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID:0009-0004-6719-7458, e-mail: zuzanna.kolbusz@interia.eu.

WSTĘP

Zmiany klimatyczne wywołane postępującą degradacją środowiska naturalnego wymagają a wręcz wymuszają podjęcie zdecydowanych działań prowadzących do niwelowania skutków nierównowagi między środowiskiem naturalnym a działalnością gospodarczą. Negatywne konsekwencje tego zjawiska stały się na tyle widoczne, że zapoczątkowały one dyskusję na temat „zrównoważonego rozwoju”. Początkowo pojęcie to było jedynie używane w rekomendacjach czy zaleceniach jakie powstawały na konferencjach tematycznych, a tym samym nie zawsze znajdowało ono odzwierciedlenie w rzeczywistości. Obecnie koncepcje dotyczące zrównoważonego rozwoju stają się stałym elementem strategii znaczących korporacji, instytucji finansowych czy organizacji społecznych, które chcą prowadzić swoją działalność w sposób jak najbardziej ekologiczny i zrównoważony.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zostało po raz pierwszy zdefiniowane w Raporcie Brundtland z 1987 r. Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Nasza wspólna przyszłość”. Określono że zrównoważony rozwój to „rozwój odpowiadający obecnym potrzebom bez uszczerbku dla możliwości spełnienia swoich potrzeb przez przyszłe pokolenia. Ma on na celu zapewnienie rozwoju gospodarczego przy jednoczesnej ochronie równowagi społecznej i środowiskowej”². Wdrożenie koncepcji zrównoważonego rozwoju rozumianej jako długookresowy plan mający na celu zapobieganie i przeciwdziałanie negatywnym skutkom działalności człowieka w środowisku naturalnym – wiąże się z przekształceniem a czasem ze stworzeniem całkiem nowych strategii biznesowych oraz rozwiązań instytucjonalnych w strukturach państwowych i samorządowych. Jest to jednak niezmiernie trudne i kosztowne wyzwanie. Analizy wykonane na zlecenie Komisji Europejskiej pokazują, że przejście na zrównoważoną gospodarkę wiąże się z dodatkowymi inwestycjami na poziomie 260 mld EUR rocznie³. W związku z tym realizacja celów zrównoważonego rozwoju wymaga pozyskania odpowiednio wysokich środków. Jednym ze sposobów na pozyskanie kapitału inwestycyjnego są zielone obligacje, których znaczenie sukcesywnie wzrasta.

Trend do wykorzystywania papierów wartościowych w finansowaniu inwestycji ekologicznych pojawił się już w latach 70. XX wieku (Dziawgo 1997, s. 30). Jednak za początek wykorzystywania tego instrumentu na rynku europejskim

² Słowniczek pojęć portal Euro-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/sustainable-development.html>, [dostęp: 04.12.2023].

³ Komunikat Komisji „Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0021>, [dostęp: 08.08.2023].

możemy uznać 2007 rok, kiedy to Europejski Bank Inwestycyjny ogłosił emisję nowego instrumentu jakim były zielone obligacje (Pawłowski 2017, s. 2019). Zielone obligacje zwane również *green bonds* pozwoliły na pozyskiwanie znaczących zasobów finansowych na inwestycje o charakterze prośrodowiskowym, dzięki nim inwestorzy mogą świadomie angażować swój kapitał w przedsięwzięcia o znaczeniu ekologicznym.

W artykule podjęto próbę scharakteryzowania rynku zielonych obligacji oraz określenia w jaki sposób niniejszy instrument ma zastosowanie w procesie finansowania inwestycji zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju. W opracowaniu zostanie przybliżona charakterystyka zielonych obligacji wraz z przedstawieniem wad i zalet tego instrumentu. Podczas badań wykorzystano metodę analityczną. Przeprowadzono analizę wybranych raportów dotyczących rynku zielonych obligacji w Polsce m.in. raport KPGM, raport Europejskiego Banku Inwestycyjnego dotyczący zaangażowania tego banku w finansowanie zrównoważonego rozwoju oraz przeprowadzono analizę dokumentów dotyczących klasyfikacji zielonych obligacji.

CHARAKTERYSTYKA ZIELONYCH OBLIGACJI

Zmiany środowiskowe wymusiły wprowadzenie zmian na rynkach finansowych. Obecnie można zaobserwować ewolucję finansów w kierunku finansów zrównoważonych, w których istotną rolę odgrywają trzy kategorie czynników zgodnie z koncepcją ESG. Pierwsza kategoria to E – *environmental* czyli czynniki związane ze środowiskiem, kolejna to S – *social* czyli czynniki społeczne i ostatnia G – *governance* obejmująca czynniki związane z ładem korporacyjnym.

Obecnie nie ma ustawowej definicji finansów zrównoważonych jednak w literaturze przedmiotu można odnaleźć próby zdefiniowania tego pojęcia. Jedna z definicji określa finanse zrównoważone jako „rynki, instytucje, instrumenty, reguły, które urzeczywistniają nowy sposób myślenia o transakcjach finansowych, przyjmując jako kluczowe skutki środowiskowe i społeczne tych transakcji” (Zioło 2020, s. 8). Z finansów zrównoważonych wyróżnia się osobną kategorię jaką są finanse zielone, które obejmują wymiar środowiskowy m.in. pozyskiwanie funduszy na inwestycje prośrodowiskowe. Rozwój rynku finansowego wpływa bezpośrednio na ewolucję instrumentów finansowych co wiąże się z poszukiwaniem bardziej efektywnych rozwiązań, które będą odpowiedzią na zróżnicowanie potrzeby wielu podmiotów rynku kapitałowego. Jednym z takich rozwiązań jest wprowadzenie do obrotu zielonych obligacji. Ogólna definicja obligacji znajduje

się w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach⁴. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy „obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji, zwanego obligatariuszem, i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia”.

W prawie polskim nie ma regulacji, która wyodrębniłaby „zielone obligacje” jako jeden z rodzajów obligacji. Jednak zielone obligacje od zwykłych obligacji różniuje jedna cecha a mianowicie – cel emisji⁵. Zielone obligacje są emitowane w celach związanych z pozyskaniem kapitału na inwestycje prośrodowiskowe jednak tak samo jak zwykłe obligacje mają przynosić stały zysk.

Przełomowym momentem w wykorzystaniu zielonych obligacji były lata 2007-2008, kiedy to doszło do emisji zielonych obligacji przez dwa międzynarodowe banki, był to Europejski Bank Inwestycyjny (jako pierwszy) oraz Bank Światowy (Dziawgo 2010, s. 78). Emisje zielonych obligacji były ściśle powiązane z realizacją unijnej strategii dotyczącej zmian klimatycznych. Działaniami Europejskiego Banku Centralnego przyświecał cel jakim było zmobilizowanie inwestorów do finansowania zielonych inwestycji. Pierwsza emisja zielonych obligacji miała miejsce w lipcu 2007 roku. W kolejnym roku rolę światowego emitenta zielonych obligacji przejął Bank Światowy. Pierwsze emisje okazały się sukcesem co przełożyło się na rosnące zainteresowanie inwestorów⁶. Rynek emitentów w kolejnych latach zwiększył się o kolejne instytucje finansowe, nie tylko o charakterze międzynarodowym. Wśród emitentów zielonych obligacji znajdują się również instytucje państwowe i samorządowe a także podmioty komercyjne. Obecnie Europejski Ban Inwestycyjny jest jednym z największych podmiotów finansujących zielone inwestycje. Od 2012 roku podpisał on umowy na wsparcie projektów klimatycznych na kwotę 150 mld euro, w tym 20 mld euro to projekty poza unijne⁷. Zgodnie z planem działania Europejskiego Banku Inwestycyjnego na lata 2021-2025, zielone finansowanie ma być sukcesywnie zwiększane tak, aby finansowanie na rzecz klimatu i zrównoważonego środowiska do 2025 roku przekroczyło 50% nowych operacji rocznie⁸. Pomimo tego, że historia zielonych

⁴ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2244 ze zm.).

⁵ Green Bond Principles, <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/> [dostęp online: 12.08.2023 r.].

⁶ Raport KPGM dla Ministerstwa Finansów pt. „Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce”, grudzień 2021, <https://kpmg.com/pl/pl/home/insights/2021/12/raport-perspektywy-rozwoju-rynku-zielonych-obligacji-w-polsce.html> [dostęp: 13.08.2023r.].

⁷ Report EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025 November 2020, <https://www.eib.org/en/publications/the-eib-group-climate-bank-roadmap.htm> [dostęp online: 10.08.2023 r.].

⁸ Climate Awareness Bonds, <https://www.eib.org/en/investor-relations/cab/index.htm> [dostęp online: 10.08.2023 r.].

obligacji w porównaniu do innych instrumentów finansowych oferowanych na rynku kapitałowym jest krótka to jednak obligacje te stają się coraz bardziej popularne a ich dostępność wzrasta. Jak pokazują podejmowane przez Europejski Bank Inwestycyjny działania udział zielonego finansowania w sumie ogólnych operacji banku będzie wzrastał co wiąże się z większym zapotrzebowaniem na kapitał dla przeprowadzenia zielonych inwestycji a tym samym popularność instrumentów finansowych, które łączą w sobie stały zysk oraz wpływają na polepszenie równowagi między środowiskiem a działalnością gospodarczą będzie dalej wzrastać.

PROCES KWALIFIKACJI ZIELONYCH OBLIGACJI

Brak jest jednej międzynarodowej definicji zielonych obligacji. Jedna z naukowych definicji, która wydaje się bardzo prosta jednak idealnie charakteryzuje zielone obligacje twierdzi, że z zielonymi obligacjami mamy do czynienia wtedy, kiedy emisja tych instrumentów jest przeprowadzana w celu sfinansowania przedsięwzięcia, które spełnia wytyczne proekologiczne (Brzozowska 2017, s. 72). Tak przedstawiona definicja jest jednak niewystarczająca, aby uznać dane obligacje za zielone, potrzebne są ogólne wytyczne jakie musi spełnić dana inwestycja, aby być uznana za proekologiczną i dopiero po potwierdzeniu że dane przedsięwzięcie spełnia takie warunki można uznać, że obligacje emitowane w celu jego sfinansowania są obligacjami zielonymi. Aby zapobiec wprowadzaniu inwestorów w błąd stworzono system kwalifikacji obligacji zielonych uwzględniając różne kryteria ekologiczne. Jeden z systemów kwalifikacji obligacji został opracowany przez Climate Bonds Initiative (CBI) – międzynarodową organizację typu *non profit* zajmującą się analizą i promocją rozwoju zielonych obligacji. CBI opracowało dokument „*Climate Bonds Taxonomy*”, z opracowania może skorzystać każdy podmiot, który chce sprawdzić jakie aktywa i działania oraz związane z nimi instrumenty finansowe są uznawane za proekologiczne. Dokument ten został przygotowany we współpracy z naukowcami a dane dotyczące wpływu działalności gospodarczej na środowisko są na bieżąco aktualizowane. Klasyfikacja zielonych obligacji została podzielona na 8 obszarów w ramach, których ocenia się daną inwestycję. Tymi obszarami są: energia odnawialna, transport, woda, odpady i zanieczyszczenia, budownictwo i przemysł, rolnictwo i leśnictwo, rybołówstwo (zasoby morskie) oraz technologie informacyjne i komunikacyjne. Do oceny danego projektu używa się systemu kolorowych oznaczeń („światel”). Zgodnie z przyjętą systematyką każdy z elementów danego projektu może otrzymać poniższe oznaczenia zgodności ze skalą dekarbonizacji:

- czerwona kropka – brak zgodności,
- pomarańczowa kropka – potencjalnie zgodne o ile zostały spełnione bardziej szczegółowe kryteria,
- zielona kropka – pełna zgodność,
- szara kropka jest używana, jeżeli wymagane są dalsze prace w celu określenia, który kolor oznaczenia jest odpowiedni dla określonego podzbioru aktywów lub działań.

Ponadto w systemie stworzonym przez CBI funkcjonuje jeszcze jedno oznaczenie -niebieska kropka. Znacznik ten jest przypisywany do obligacji, które mogą otrzymać certyfikat obligacji klimatycznych. Niebieskie oznaczenie mogą uzyskać obligacje dotyczące obszarów, w których przeprowadzono szczegółową analizę będącą podstawą do opracowania konkretnych, sektorowych kryteriów kwalifikacji obligacji⁹.

Kolejnym ważnym etapem w uznaniu danych obligacji za obligacje zielone jest otrzymanie przez nie certyfikatu, który uznawany jest na międzynarodowym rynku finansowym. Za proces przyznawania certyfikatów odpowiada stowarzyszenie *non profit* International Capital Market Association (ICMA). Stowarzyszenie to zajmuje się promowaniem rozwoju międzynarodowych rynków kapitałowych i papierów wartościowych poprzez tworzenie nowatorskich przepisów zasad i założeń, które będą podstawą do prawidłowego funkcjonowania rynku kapitałowego¹⁰. ICMA wydało zasady dotyczące procesu emisji zielonych obligacji, zasady te są na bieżąco aktualizowane (ostania aktualizacja czerwiec 2021 roku)¹¹. Zasady stworzone przez ICMA są najważniejszymi, uznawanymi międzynarodowo zasadami dotyczącymi emisji zielonych obligacji. ICMA w swoim przewodniku emisji zielonych obligacji podaje dość wyczerpującą definicję zielonych obligacji. Według ICMA zielone obligacje, to takie obligacje, z których wpływy wykorzystywane są wyłącznie do pełnego lub częściowego finansowania bądź refinansowania nowych i/lub istniejących zielonych projektów¹². W zasadach dotyczących zielonych obligacji ICMA określiło cztery obszary jakie są badane zanim dane

⁹ Climate Bonds Taxonomy, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEpojnuomBAxUHKhAIHcaHD0UQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.climatebonds.net%2Ffiles%2Ffiles%2FCBI_Taxonomy_Jan2021.pdf&usg=AOvVaw0Atq6-_3Ny8uDQ6Z59SZ2c&opi=89978449 [dostęp online: 12.08.2023r.].

¹⁰ ICMA, <https://www.icmagroup.org/About-ICMA/> [dostęp online: 12.08.2023 r.].

¹¹ Green Bond Principles, <https://www.icmagroup.org/sustainable-finance/the-principles-guidelines-and-handbooks/green-bond-principles-gbp/> [dostęp online: 12.08.2023 r.].

¹² Green Bond Principles, <https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2022-updates/Green-Bond-Principles-June-2022-060623.pdf> [dostęp online: 12.08.2023 r.].

obligacje zostaną uznane za zielone. Do badanych obszarów zalicza się:

- wykorzystanie środków ma jeden z określonych sektorów,
- proces oceny i selekcji projektów,
- zarządzanie środkami pochodzącymi i emisji obligacji
- raportowanie¹³.

W przewodniku ICMA określa kategorie do jakich może być przypisany dany projekt. Nie jest to lista zamknięta a jako główne kategorie podaje się m.in energię, zapobieganie i kontrole zanieczyszczeń, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, czysty transport czy zielone budownictwo¹⁴. ICMA zwraca również uwagę na powiększanie się rynku zielonych obligacji a co za tym idzie pojawienia się międzynarodowych i krajowych inicjatyw tworzenia nomenklatur zielonych obligacji tak aby było możliwe zapewnienie porównywalności pomiędzy nimi¹⁵.

REGULACJE PRAWNE NA POLSKIM RYNKU ZIELONYCH OBLIGACJI

Na gruncie regulacji krajowych nadal nie wyodrębniono zielonych obligacji jak specjalnego rodzaju obligacji a co za tym idzie nie powstały osobne regulacje prawne dotyczące emisji tych obligacji. Brak wyodrębnienia wiąże się z tym, że emisja zielonych obligacji przez polskich emitentów będzie podlegała polskim przepisom prawnym, które zostały uregulowane w poniższych ustawach:

- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach Dz.U. z 2015 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 2244,
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi Dz.U. 2005 Nr 183, poz. 1538,
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych Dz.U. 2005 nr 184 poz. 1539,
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku Dz.U. 2018 poz. 2243.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

Powyższe przepisy uwzględniają regulacje dotyczące m.in. emisji, zmiany warunków emisji, zbywania, nabywania i wykupu obligacji jedynie na polskim rynku finansowym. Pomimo braku ustawowych wymogów dotyczących zielonych obligacji podmioty, które chcą wyemitować takie instrumenty finansowe powinny zastosować się do europejskich i międzynarodowych zaleceń i rekomendacji dotyczących certyfikacji zielonych obligacji, systemów kwalifikacji obligacji, dzięki temu ich obligację będą uznawane za zielone na międzynarodowym rynku finansowym. Na uwagę zasługuje fakt, że w niektórych państwach dążących do zrównoważonej gospodarki wprowadzono przepisy regulujące sferę zielonych obligacji na szczeblu krajowym. Krajowe przepisy regulują aspekty dotyczące emisji zielonych obligacji oraz nadzoru nad nimi. Do krajów posiadających takie przepisy zalicza się m.in. Japonię, Indie, Maroko, Francję, Holandię, Peru, Brazylię (Grabowski, Kotecki 2020, s. 21-22).

RYNEK ZIELONYCH OBLIGACJI W POLSCE

W początkowej fazie rozwoju zielonych obligacji, ich emisja należała głównie do międzynarodowych banków (EBI, Bank Światowy), stopniowo jednak zainteresowanie tym instrumentem docierało do pozostałych uczestników rynku finansowego takich jak inwestorzy instytucjonalni, banki komercyjne, przedsiębiorcy, państwa oraz jednostki samorządu. Wzrost zainteresowania zielonymi obligacjami jest związany m.in. z tym, że zmiany klimatyczne i kryzysy ekologiczne zagrażają globalnemu rozwojowi stąd pojawiła się potrzeba szukania sposobów na wsparcie transformacji ekologicznej.

W Polsce rozwój rynku zielonych obligacji rozpoczął się od emisji obligacji państwowych, a następnie z tej formy finansowania skorzystali pozostali uczestnicy rynku. Polska jako pierwszy na świecie emitent rządowy wypuściła zielone obligacje 12 grudnia 2016 roku¹⁶. Zainteresowanie polskimi zielonymi obligacjami było bardzo wysokie. Nabywcy tych papierów to głównie inwestorzy z Niemiec, Austrii, Belgii, Holandii i Luksemburgu. W związku z tak dużym zainteresowaniem podniesiono kwotę wyemitowanych instrumentów z pierwotnego poziomu 500 mln euro do 750 mln euro¹⁷. W Polsce również podmioty samorządowe

¹⁶ Raport KPGM dla Ministerstwa Finansów pt. „Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce”, grudzień 2021, <https://kpmg.com/pl/pl/home/insights/2021/12/raport-perspektywy-rozwoju-rynku-zielonych-obligacji-w-polsce.html> [dostęp: 13.08.2023 r.].

¹⁷ Raport: Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce, <https://www.gov.pl/web/finans/se/raport-perspektywy-rozwoju-rynku-zielonych-obligacji-w-polsce> [dostęp online: 13.08.2023 r.].

wyemitowały zielone obligacje były to miasto Łódź w 2021 roku¹⁸ oraz Grudziądz w 2022 roku¹⁹. Również kilku polskich przedsiębiorców wyemitowało zielone obligacje. Pierwszym emitentem była Grupa Polsat Cyfrowy, która wyemitowała zielone obligacje o wartości 1 mld złotych w 2020 roku. W kolejnym roku trzy inne firmy również wyemitowały zielone obligacje był to Famur S.A. z obligacjami o wartości 400 mln złotych, następnie New Energy Investments sp. z o.o. 275 mln złotych oraz R. Power S.A. 100 mln złotych²⁰.

Stopniowy wzrost zainteresowania emitowaniem zielonych obligacji przez polskie podmioty wskazuje, że rynek ten posiada duży potencjał. Istnieje duża szansa na poszerzenie kręgu emitentów tych instrumentów finansowych, ponieważ transformacja ekologiczna jest konieczna a co za tym idzie w przyszłości będą potrzebne środki na jej sfinansowanie. Wartość emisji zielonych obligacji na świecie i w Polsce rośnie co potwierdza trend związany z poszukiwaniem „zielonego” finansowania. Emisja zielonych instrumentów finansowych wiąże się niewątpliwie z dużymi korzyściami. Do głównych zalet tych instrumentów można zaliczyć: mobilizację kapitału, rozwój zielonego rynku finansowego, popyt inwestorów oraz poprawę wizerunku. Cel w jakim zostały stworzone zielone obligacje, czyli pozyskiwanie kapitału na proekologiczne inwestycje został osiągnięty. Poprzez ich emisję można obniżyć koszty projektów czy przyciągnąć nowych inwestorów. Jednak, aby następował dalszy rozwój zielonego rynku finansowego potrzebne jest zwiększenie roli państwa w tym procesie zwłaszcza w aspekcie prowadzenia działań edukacyjnych podnoszących świadomość ekologiczną inwestorów, państwo powinno również wprowadzić krajowe regulacje dotyczące zielonych instrumentów finansowych, które będą obejmować nie tylko aspekty emisji instrumentów ale również mechanizmy zachęcające do inwestowania w te instrumenty finansowe dla inwestorów po stronie prawa podatkowego np. poprzez ulgi podatkowe. Emisje ekologicznych obligacji skarbowych przyciągną inwestorów instytucjonalnych i zagranicznych.

PODSUMOWANIE

Zielone instrumenty finansowe stanowią najmłodszy segment międzynarodowego rynku finansowego jednocześnie jednak wydają się one najbardziej

¹⁸ BIP Łódź <https://bip.uml.lodz.pl/urząd-miasta/programy-publicacje-raporty/ochrona-srodowiska/zielone-obligacje-green-bonds/?L=30> [dostęp online: 13.08.2023 r.].

¹⁹ <https://www.inforlex.pl/czasopisma/102/2020/235/tresc,102.2020.235.183001001,Zielone-obligacje-pomoga-lapac-deszcz.html> [dostęp online: 13.08.2023 r.].

²⁰ Opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych przez spółki.

rozwojową gałęzią tego rynku. Analizując rynek finansowy w kontekście rosnącej świadomości klimatycznej oraz nieuchronności zmian jakie zachodzą w środowisku naturalnym można spodziewać się dalszego wzrostu popularności zielonych instrumentów finansowych. Rozwój tego rynku niesie za sobą wiele korzyści, ale i zagrożeń.

Dynamiczny rozwój rynku zielonych obligacji jest wynikiem rosnącego zapotrzebowania na długoterminowe sposoby finansowania proekologicznych projektów. Pokazuje to niewątpliwą korzyść jaką jest mobilizacja kapitału na realizację takich przedsięwzięć. Zwiększająca się emisja instrumentów środowiskowych wiąże się również ze zwiększaniem się świadomości ekologicznej na świecie. Nie można również zapomnieć o aspekcie wizerunkowym, emisja zielonych obligacji oznacza, że dany podmiot jest społecznie odpowiedzialny co może się przyczynić w przyszłości do zwiększenia jego konkurencyjności na rynku. Głównym zagrożeniem jest brak pewnej dojrzałości tego rynku co przekłada się na wyższe koszty emisji zielonych obligacji, trudność w dostępie do specjalistów z tego obszaru, niedostosowanie lub brak norm prawnych na gruncie prawa krajowego, które regulowałyby ten rynek.

Zielone instrumenty finansowe przyczyniają się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Realizacja tych celów leży w interesie wielu krajów wymaga to jednak ogromnych i długofalowych nakładów. Zielony rynek finansowy poprzez oferowanie takich instrumentów jak np. zielone obligacje aktywnie przyczyni się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest jednak jednocześnie zbudowanie zrównoważonego systemu finansowego, który będzie obejmował swoim zasięgiem wszystkie kraje.

BIBLIOGRAFIA

Książki i czasopisma

Brzozowska K.

2017 Idea zróżnicowanego rozwoju na rynku obligacji, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 47.

Dziawgo L.

1997 Papiery wartościowe w ochronie środowiska, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń.

2010 Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja na rynku finansowego. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Grabowski M, Kotecki L.

2020 Zielone obligacje w Polsce przewodnik dla emitenta, Instytut odpowiedzialnych finansów, Warszawa.

Pawłowski M.

2017 Zielone obligacje rządowe, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 4.

Zioło M.

2020 Finanse zrównoważone. Rozwój ryzyko, rynek PWE, Warszawa.

Materiały internetowe

Climate Awareness Bonds, <https://www.eib.org/en/investor-relations/cab/index.htm>, [dostęp online: 10.08.2023r.].

Climate Bonds Taxonomy, https://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEpojnuomBAxUHKhAIHcaHDoUQFnoECBQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.climate-bonds.net%2Ffiles%2Ffiles%2FCBI_Taxonomy_Jan2021.pdf&usg=AOvVaw0Atq6-_3Ny8uDQ6Z59SZ2c&opi=89978449, [dostęp online: 12.08.2023 r.].

ICMA, <https://www.icmagroup.org/About-ICMA/>, [dostęp online: 12.08.2023 r.].

Report EIB Group Climate Bank Roadmap 2021-2025 November 2020, <https://www.eib.org/en/publications/the-eib-group-climate-bank-roadmap.htm>, [dostęp online: 10.08.2023 r.].

Raport Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce, <https://www.gov.pl/web/finanse/raport-perspektywy-rozwoju-rynku-zielonych-obligacji-w-polsce>, [dostęp online: 13.08.2023 r.].

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach Dz.U. z 2015 r. Dz.U. z 2022 r. poz. 2244.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi Dz.U. 2005 Nr 183, poz. 1538.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych Dz.U. 2005 nr 184 poz. 1539.

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku Dz.U. 2018 poz. 2243.

GREEN BONDS AS A FINANCING INSTRUMENT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN POLAND

SUMMARY

The changes caused by the imbalance between the human activities and the natural environment have become the basis for international discussion on sustainable development. Currently, on a global scale, the priority is to pursue economic and social development in accordance with the principles of sustainable development. Simultaneously, this has led to a need to change the models for raising finance for environmentally sustainable investments. One of the ways to fund ecological investments is through the issuance of green bonds. These bonds are an innovative financial instrument that provides investors with assurance that their funds will be used solely to finance environmentally friendly projects. The ultimate goal of the study is to provide a comprehensive characterisation of green bonds as an instrument for financing sustainable development in Poland and to characterise the existing qualification and certification system for green bonds in the international financial market. The analytical method was used in the research. The analysis included selected reports on the green bond market in Poland, such as the KPGM report, and the report of the European Investment Bank regarding its involvement in financing sustainable development. In addition, the qualification system for green bonds developed by international non-profit organisations, i.e. the Climate Bonds Initiative and the International Capital Market Association, was analysed. Furthermore, selected literature on the subject was analysed.

Keywords: Green Bonds, Sustainable Development, Green Investment

CZY W POLSCE NASTĘPUJE EKOLOGIZACJA DANIN PUBLICZNYCH? ANALIZA NAJNOWSZYCH ZMIAN I DOKUMENTÓW STRATEGICZNYCH

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest weryfikacja najnowszych zmian prawnych i dokumentów strategicznych w kontekście procesu ekologizacji danin publicznych i określenie ich charakteru. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że ekologizacja danin publicznych następuje w stopniu ograniczonym. Proces ten cechują opóźnienia i priorytetyzacja realizowania wymagań unijnych. Ponadto w zakresie dokumentów strategicznych widoczny jest brak spójności, kompleksowości oraz długofalowości. Przyczyną powyższych może być brak planów dotyczących ekologizacji danin publicznych na poziomie dokumentów strategicznych. Uznano za konieczne rozszerzenie PEP30 o plany ekologizacji danin publicznych. Ponadto proces ekologizacji powinien odbywać się w obrębie określonych ram prawnych. Ze względu na analizę najnowszych zmian zakres tematyczny pracy nie został dogłębnie opracowany w literaturze przedmiotu. W opracowaniu zastosowano dogmatyczno-prawną metodę badawczą.

Słowa kluczowe: ekologizacja, daniny publiczne, ekologia, podatki, dokumenty strategiczne

¹ Student IV roku SSP, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego „FISCUS”, nr ORCID: 0009-0002-5729-7661, e-mail: 323873@uwr.edu.pl.

WPROWADZENIE

Od początków ludzkiej cywilizacji istniały pewne normy religijne i zwyczajowe nakazujące społeczeństwu troskę i respekt wobec środowiska. Miały one jednak charakter drugorzędny wobec pozostałych norm (Weiss 2011 s. 3). Sytuacja uległa zmianie wraz z rozwojem nauk przyrodniczych. Wzrosła świadomość obustronnej współzależności człowieka i otaczającego go środowiska. W rezultacie na przestrzeni ostatnich dwóch wieków troska o klimat z marginalnej i ignorowanej kwestii stała się jedną z najistotniejszych (Plater 1994, s. 2-3). Powstał nowy cel przejścia gospodarek na zrównoważony rozwój. W dziedzinie ekonomii zauważono konieczność korygowania nieefektywności rynku spowodowanej negatywnymi efektami zewnętrznymi. Jako zasadnicze rozwiązania problemu zaproponowano: zwiększenie bezpośredniego rządowego nadzoru, rozszerzenie odpowiedzialności prawnej podmiotów prywatnych oraz rozwiązania rynkowe jak ekologizacja danin publicznych (Samuelson i Nordhaus 2019, s. 274-282).

W literaturze przedmiotu natomiast nie zostało sformułowane pojęcie ekologizacji danin publicznych. Stąd też na potrzeby opracowania konieczne jest zintegrowanie istoty obu pojęć. Za daniny publiczne w dogmatyce rozumie się pieniądze określone ciężary i świadczenia publiczne (Dębowska-Romanowska i Nowak 2016). Natomiast ekologizacja to zbiór podejmowanych działań mających na względzie poszanowanie zasobów środowiska naturalnego (Justyna Zabała 2013, s. 157). Za ekologizację danin publicznych należy więc rozumieć proces zmian dokonywanych przez władze państwowe w systemie pieniądze określonych ciężarów i świadczeń publicznych w kierunku aktywizowania pozytywnych postaw społeczeństwa dla środowiska naturalnego. Pojęcie to możemy rozpatrywać w dwóch ujęciach. *Sensu stricto* są to nowo wprowadzane daniny publiczne o ekologicznym charakterze jak opłata produktowa. *Sensu largo* są to także wszelkie zmiany wraz z obniżkami wysokości stawek danin publicznych wpisujące się w szerszy kontekst różnicowania danin publicznych w celu ochrony środowiska.

Celem badawczym niniejszego opracowania jest zrozumienie, czy w Polsce następuje proces ekologizacji danin publicznych. Poddana analizie hipoteza zakłada, że w Polsce obserwujemy stopniowy proces ekologizacji danin publicznych. Zostanie zastosowana metoda dogmatyczno-prawna przy analizie najnowszych zmian i dokumentów strategicznych, a ocena procesu będzie zależna od zakresu wprowadzanych i proponowanych zmian przy uwzględnieniu charakterystyki procesu.

PRAWNE RAMY PROCESU EKOLOGIZACJI

Proces ekologizacji danin publicznych w Polsce nie może być oceniony bez przybliżenia dotyczących go ram prawnych. Punktem wyjścia jest więc Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej², która w art. 5, art. 74 oraz art. 86, określa zasadnicze kwestie dotyczące ochrony środowiska. W dogmatyce podkreśla się na konieczność interpretacji łącznej powyższych trzech artykułów. Za podstawowe spoiwo przepisów dotyczących środowiska uważany jest art. 5 Konstytucji RP, który nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (Florczak-Wątor 2016) Zasada zawarta w art. 5 Konstytucji RP na gruncie orzecznictwa jest interpretowana szeroko. Rozumienie zasady nie ogranicza się tylko do ochrony środowiska, ale także mieści się w nim dbanie o rozwój społeczny i cywilizacyjny (wyrok TK z 06.06.2006 r., K 23/05). W doktrynie ponadto stawiane są tezy, że zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju “ingerencja w środowisko powinna być jak najmniejsza, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji powinny przeważać nad szkodami” (Tuleja 2021).

W odniesieniu do art. 74 Konstytucji RP i art. 86 Konstytucji RP wskazuje się, że już na etapie projektodawczym Konstytucji RP zamiarem wnioskodawców było wzajemne ich powiązanie (Górski 2016). Art. 74 Konstytucji RP tworzy między innymi obowiązek dla władz publicznych prowadzenia polityki: wspierającej działania obywateli na rzecz środowiska, zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz ochronę środowiska. (Florczak-Wątor 2021). Art 86 Konstytucji RP tworzy natomiast obowiązek dbania o środowisko. Część dogmatyki wskazuje, że nie ma podstawy na gruncie art. 86 Konstytucji RP do zawężania obowiązku do podmiotów prywatnych (Górski 2016). Jednakże w literaturze przedmiotu pojawiają się głosy przeciwnie zwracające uwagę, że na władzy publicznej ciąży analogiczny obowiązek wynikający z art. 5 i art. 74 Konstytucji RP. Ponadto podkreślane jest, że na drodze wykładni systemowej, ze względu na usytuowanie art. 86 w rozdziale II Konstytucji RP, władza publiczna nie może być podmiotem obowiązku (Florczak-Wątor 2021).

Przywołanie powyższego sporu w szczególności uwydatnia jak duże znaczenie nadano na poziomie konstytucyjnym obowiązkowi prowadzenia przez władze publiczne polityki ochrony środowiska. Omawiane artykuły tworzą jako całość podstawę dla prowadzenia szeroko zakrojonej polityki ekologizacji w tym

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP).

ekologizacji danin publicznych. Tworzą one obowiązek działania dla sfery władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej (Banaszak 2012). Co więcej, w doktrynie stawiane są tezy, iż polityka ekologiczna powinna być realizowana na podstawie uprzednio przyjętego dokumentu strategicznego o zasięgu ogólnonarodowym, tak by spełniać cechy kompleksowości, spójności i długofalowości (Górski 2016).

Konstytucyjne unormowania odnoszące się do prowadzenia polityki ekologicznej na poziomie ustawowym są doprecyzowane ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³. Istotą całości regulacji zawartych w ustawie jest stworzenie ram prawnych dla prowadzenia długofalowej polityki w sposób spójny i kompleksowy (Jaśkiewicz 2014). Dokument określa akty planistyczne, na podstawie których prowadzi się politykę rozwoju. Są to strategie rozwoju, programy i dokumenty programowe oraz polityki publiczne. Strategie rozwoju cechują się najbardziej ogólnym charakterem i najodleglejszą perspektywą czasową (Jaśkiewicz 2014). Wyróżnia się przede wszystkim średniookresową strategię rozwoju kraju oraz inne strategie, które mogą przybierać różnorodny charakter. Art. 4 tej ustawy dopuszcza także prowadzenie polityki rozwoju na podstawie przepisów szczególnych. Umożliwiło to ustawodawcy wprowadzenie odrębnej kategorii aktów planistycznych, jakimi są między innymi plany rozwoju. Zostały one wprowadzone w następstwie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r.⁴. W literaturze przedmiotu ani w ustawie nie precyzuje się zależności pomiędzy strategiami rozwoju a planami rozwoju. Można więc domniemywać, że dopuszczona została swoboda w ustalaniu wzajemnej zależności w obrębie takich dokumentów strategicznych.

Kolejnym aktem prawnym precyzującym konstytucyjne unormowania jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵. Pełni ona funkcję “*sui generis* ustawy zasadniczej” w dziedzinie ochrony środowiska (Gruszecki 2022). W dodatku dziedzina ochrony środowiska posiada charakter interdyscyplinarny, który ukazuje, że działania prowadzone w oderwaniu od większej całości, nie mogą przynieść w długoterminowej perspektywie pozytywnych rezultatów. W konsekwencji jej unormowania powinny być uwzględniane w aktach prawnych innych gałęzi prawa (por. Gruszecki 2022). Opisywana ustawa wprowadza między innymi do polskiego porządku prawnego zasadę kompleksowości

³ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. (Dz.U. UE. L. z 2021, nr 57, s. 17-75).

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm., dalej jako Prawo ochrony środowiska).

ochrony środowiska. Zasadę interpretuje się jako prowadzenie działań w sposób taki by ochrona jednej części składowej nie wpływała negatywnie na inne części (Gruszecki 2022). Jest ona adresowana do wszystkich podmiotów, lecz w szczególności do organów władzy publicznej. Mają one za zadanie podejmować działania ochronne, w taki sposób by obejmowały środowisko jako całość (Rakoczy 2013). Co więcej, w orzecznictwie zauważono, że realizacja zadań ochronnych powinna obejmować także szeroko zakrojone analizowanie skutków planowanych przedsięwzięć: *“Organ, prowadząc postępowanie [...] powinien uwzględnić łączny wpływ oddziaływań, których źródłem jest przedsięwzięcie, na wszystkie elementy środowiska. Badając oddziaływanie przedsięwzięcia w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, należy uwzględnić skalę, czas trwania oraz intensywność oddziaływania danego przedsięwzięcia. Chodzi zatem o oddziaływania, które mają powtarzalny i trwały charakter oraz występują przez dłuższy czas”* (wyrok NSA z 27.04.2020 r., II OSK 1728/19).

Prawo ochrony środowiska ponadto wprowadza zasadę “zanieczyszczający płaci”. Istota zasady sprowadza się do obowiązku sprawcy pokrywania kosztów naprawy wyrządzonych szkód ekologicznych. Realizacją zasady w pierwszej kolejności są instrumenty ekonomiczne. (Gruszecki 2022). Jest to opłata za korzystanie ze środowiska, opłata emisyjna, administracyjna kara pieniężna oraz różnicowanie stawek podatkowych i innych danin publicznych, służące celom ochrony środowiska. Władze publiczne powinny, więc planując zmiany w zakresie ekologizacji danin publicznych uwzględniać zasadę “zanieczyszczający płaci”, tak by “promować internalizację kosztów naprawy środowiska” (Gruszecki 2022).

POLITYKA EKOLOGICZNA PAŃSTWA 2030

Czyniąc zadość postulatowi dogmatyki, by prowadzić politykę ekologiczną na podstawie uprzednio przyjętego dokumentu strategicznego o zasięgu ogólnonarodowym, Rada Ministrów 16 lipca 2018 r. przyjęła “Politykę ekologiczną państwa 2030 – strategię rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M.P. 2019 poz. 794)⁶. Rolą dokumentu jest zapewnienie wcześniej przywołanego, wymaganego konstytucyjnie bezpieczeństwa ekologicznego Polski, jak również wysokiej jakości życia dla wszystkich mieszkańców. PEP30 jest inną strategią w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i ma charakter sektorowy. Co więcej, stanowi *lex specialis* wobec średniookresowej

⁶ Dalej jako: PEP30.

strategii rozwoju: "Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)" (M.P. 2017 poz. 260)⁷. PEP30 wyznacza cel ogólny polityki ekologicznej państwa w postaci rozwoju potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców oraz trzy cele szczegółowe i dwa horyzontalne. Ponadto określa prognozy trendów, wskaźniki realizacji celów oraz kierunki interwencji (por. *Ibidem*).

W ramach strategii nie wyszczególniono tematycznego rozdziału dotyczącego ekologizacji danin publicznych czy ekologizacji systemu finansowego. Jednakże w poszczególnych działach pojawiają się odniesienia dotyczące ekologizacji danin publicznych. W rozdziale dotyczącym prognozy trendów przedstawiono, że dla skuteczności procesu przejścia na model gospodarki o obiegu zamkniętym kluczowe znaczenie będą mieć między innymi instrumenty ekonomiczne. Daniny publiczne takie jak podatki, opłaty produktowe i opłaty depozytowe mają odzwierciedlać koszty środowiskowe, a w rezultacie wpływać na wybory klientów co do towarów i usług o mniejszym negatywnym efekcie środowiskowym. (*Ibidem* s. 45). Co więcej, stwierdza się ryzyko stopniowego wyczerpywania się dotychczasowych źródeł finansowania. Diagnozuje się, że ze względu na proekologiczny oddziaływanie opłat i kar środowiskowych na poszczególne objęte nimi branże spowoduje zmniejszenie wpływów z tytułu tych instrumentów ekonomicznych. Prognozuje się, że przy uwzględnieniu, że "stopniowo coraz więcej wydatków związanych z ochroną środowiska będzie ponoszone zarówno przez konsumentów (gospodarstwa domowe), jak i producentów (przedsiębiorstwa) zgodnie z zasadą «zanieczyszczający płaci»." (*Ibidem* s. 54). Natomiast w kierunkach interwencji w podrozdziale dotyczących doskonalenia systemu finansowania zawarto jedynie ogólne stwierdzenie: "niezbędne jest wzmocnienie polskiego systemu finansowania ochrony środowiska (*Ibidem* s. 79-80). Mając powyższą całość na względzie, PEP2030 jako najważniejszy dokument ogólnonarodowy w obszarze ekologii jest jednym z zasadniczych punktów odniesienia dla oceny procesu ekologizacji danin publicznych w Polsce.

KRAJOWY PLAN NA RZECZ ENERGII I KLIMATU NA LATA 2021-2030

Kolejnym dokumentem strategicznym dotyczącym sfery polityki ochrony środowiska jest Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030

⁷ Dalej jako: SOR.

(Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030)⁸. W dokumencie nie sprecyzowano jakiego rodzaju aktem planistycznym w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzeniu rozwoju jest KPEiK. Nie zawarto także odniesień co do ustawy Prawo o ochronie środowiska. Niemniej określono, w jaki sposób przebiega zależność pomiędzy KPEiK, a PEP30. W przypadku modyfikacji celów lub strategicznych kierunków zawartych w krajowych politykach rozwoju, projektach strategii (np. w projekcie Polityki energetycznej Polski do 2040 r.), jak również nowych przesądzeń unijnych dotyczących średnio- i długoterminowej polityki klimatycznoenergetycznej, Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 zostanie odpowiednio dostosowany, jeżeli zaistnieje taka konieczność (Ibidem s. 4). Dokument więc doprecyzowuje strategię PEP30 w zakresie, w jakim strategia pozostawia obszar na uszczegółowienie. KPEiK zawiera szereg postulowanych kierunków interwencji w zakresie ekologizacji danin publicznych niesprecyzowanych w PEP30. Jest to plan zwiększania rozwoju przemysłu elektromobilności oraz poprawy jakości powietrza i komfortu życia społeczeństwa poprzez „zniesienie akcyzy na samochody elektryczne i hybrydy plug-in (PHEV), zwolnienie ich z opłat za parkowanie, a także większe niż w przypadku samochodów spalinyowych możliwości odpisów amortyzacyjnych dla firm” (Ibidem s. 114).“

Ponadto w zakresie rozwój efektywnego energetycznie i niskoemisyjnego transportu zawarto ogólnikowy postulat: „rozwijanie systemu opłat i taryf stymulujących pożądane trendy w transporcie, m.in. w zakresie ograniczania presji na środowisko” (Ibidem s. 111). Zakłada się rozszerzenie ulgi termomodernizacyjnej dla jednorodzinnych budynków mieszkalnych (Ibidem s. 126). Ulga ta funkcjonuje od 1 stycznia 2019 r. i była przedmiotem wielokrotnych nowelizacji⁹. Ze względu na rozpiętość czasową i objętościową zmian legislacyjnych ulga nie będzie przedmiotem poniższej analizy.

MAPA DROGOWEJ TRANSFORMACJI W KIERUNKU GOSPODARKI O OBIEGU ZAMKNIĘTYM

Następnym dokumentem strategicznym poruszającym obszar polityki ochrony środowiska jest Mapa drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (Mapa drogowej transformacji w kierunku gospodarki

⁸ Dalej jako KPEiK.

⁹ Zob. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm).

o obiegu zamkniętym)¹⁰. W dokumencie nie zawarto określenia, jakim rodzajem aktu planistycznego jest on w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzeniu rozwoju. Stwierdzono w dokumencie, iż: “Koncepcja GOZ jest solidnie ugruntowana w dokumentach strategicznych kraju, w tym w SOR, projekcie Strategii Produktowności i projekcie Polityki Ekologicznej Państwa.” (Ibidem s. 30). Dokument nie zawiera odniesienia, w jaki sposób planowane działania wpływają na prognozy trendów, cele, wskaźniki realizacji celów oraz kierunki interwencji PEP30. Nie odnosi się także do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. Mapa drogowa GOZ przewiduje, że minister właściwy do spraw finansów publicznych we współpracy z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw gospodarki przeprowadzą: *“analiza możliwości wprowadzenia zmian w systemie podatkowym, które umożliwiłyby zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających w oparciu o modele biznesowe GOZ”* (Ibidem s. 27).

Rezultatem analizy miała być lista propozycji zmian w systemie podatkowym, które stworzą zachętę do takiej proekologicznej działalności. Uwzględniając jednak obecny stan prawny na dzień tworzenia niniejszego opracowania, powyższa analiza nie powstała, mimo że zgodnie z Mapą Drogową GOZ powinna powstać do 2021 roku. Dokument także bez uszczegółowienia zakłada między innymi finansowanie wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym przez wpływy z ekologicznych danin publicznych oraz systemów kaucyjnych i depozytowych o ekologicznym charakterze (Ibidem s. 30).

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

Na temat ekologizacji danin publicznych rozbudowane plany działań znajdujemy Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności)¹¹. Dokument jest podstawą do ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Ibidem s.3). W KPO nie określono jakiego rodzaju aktem planistycznym w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzeniu polityki rozwoju jest KPO, lecz na podstawie dokumentów powiązanych z KPO stwierdza się, że jest to plan rozwojowy (Wytyczne w zakresie zasady partnerstwa w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy

¹⁰ Dalej jako Mapa drogowa GOZ.

¹¹ Dalej jako KPO.

i Zwiększania Odporności, 2022, s. 4). Pomimo, że ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju pozostawia elastyczność w doprecyzowaniu zależności pomiędzy dokumentami takimi jak strategia PEP30, a plan rozwojowy KPO stosunek ten jest bliżej nieokreślony. W dokumencie zawarte zostało jedynie odniesienie, iż KPO jest spójne ze strategią PEP30 (Ibidem s. 468). Nie ustosunkowano się jednak do tego w jaki sposób planowane działania wpisują się prognozy trendów, cele, wskaźniki realizacji celów oraz kierunki interwencji. Nie zawarto także wzmianki o modyfikacji PEP30. Nie odniesiono się także do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy Prawo ochrony środowiska.

W ramach KPO planowane jest zezwolenie zarządom infrastruktury kolejowej na uchylenie bądź obniżenie opłat za minimalny pakiet dostępu oraz za dostęp do infrastruktury (Ibidem s.75). Będzie to bezpośrednia realizacja rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 r¹². W dokumencie został uzasadniony planowany mechanizm działania reformy, zgodnie z którym: *„nastąpi też zwiększenie udziału w przewozach sektora kolejowego jako zrównoważonej formy mobilności i transportu. Obejmuje to również zapewnienie większej równowagi konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi sektorami transportu, w tym zwiększenie roli transportu intermodalnego oraz wyrównywanie kosztów wykorzystania głównych gałęzi transportu, tj. Drogowego i kolejowego”* (Ibidem s.75).

Co więcej, do stworzenia równowagi konkurencyjnej pomiędzy poszczególnymi sektorami transportu ma się także przyczynić obowiązek uiszczania opłat na wysokoprzepustowych drogach dla pojazdów ciężkich. Ponadto rozważane są możliwości by zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” urealnić stawki opłat, aby uwzględniły standardy emisji CO₂. Rozwiązanie miało być wprowadzone, co do autostrad i dróg ekspresowych w terminie do 31 marca 2023 r. (Ibidem s. 326-327).

Następnym rozwiązaniem zawartym w KPO dotyczącym transportu jest opłata rejestracyjna i podatek od posiadania pojazdu uzależniony od emisyjności pojazdów CO₂ lub NO_x. Rozwiązanie ma być realizacją zasady „zanieczyszczający płaci”. W rezultacie zakłada się zredukowanie ilości najbardziej emisyjnych pojazdów i wzrost ilości niskoemisyjnych pojazdów. Odnośnie do terminu realizacji w KPO zawarto określenie: “Planuje się, że opłata rejestracyjna zostanie wprowadzona do końca 2024 r. a podatek od posiadania pojazdu do końca II kwartału 2026 r.” (Ibidem s. 317). Należy ponadto zaznaczyć, że dla opłaty rejestracyjnej

¹² Dz. U. UE. L. z 2019 r. nr 155.

pierwotny termin wprowadzenia w I kwartale 2023 r. został poddany rewizji. Deklaruje się, że powyższe rozwiązania zawarte w KPO mają przyczynić się do zmniejszenia negatywnego wpływu transportu drogowego na środowisko poprzez redukcję emisji w szczególności CO₂ (Ibidem s. 327).

OPŁATA PRODUKTOWA

Produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych stanowią 50% odpadów morskich¹³. Stąd też Unia Europejska uznała ten obszar za wymagający interwencji ze względu na negatywny efekt zewnętrzny na środowisko. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko¹⁴ wprowadziła w szczególności zakaz sprzedaży patyczków higienicznych, sztućców, talerzy, słomek, mieszadełek i patyczków do balonów, pojemników na żywność i napoje wykonanych ze spienionego polistyrenu oraz wszystkich produktów wykonanych z oksydegradowalnego plastiku. W uzasadnieniu projektu dyrektywy zawarto określenie, że zmiany przyczynia się do realizacji pierwszego celu priorytetowego “7. programu, działań w zakresie środowiska do 2020 r.”. W uzasadnieniu wskazano także, że celem jest zapewnienie minimalnej spójności w przedmiotowym zakresie. (COM 2018 nr 340 s. 8, 15). Cel zmniejszenia stosowania innych niż zakazane produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych sformułowano w sposób ogólny w art. 4. dyrektywy SUP. Umieszczono w otwartym katalogu metod realizacji celu kategorii instrumentów ekonomicznych, tym samym wskazując krajom członkowskim, że ekologizacja danin publicznych jest pożądaną metodą.

W polskim porządku prawnym częściowo transpozycję dyrektywy SUP dokonano ustawą z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych¹⁵. Przyjęta, po przekroczeniu o dwa lata terminu implementacji zawartego w art. 17 dyrektywy SUP, wdrożono opłatę produktową. Ma ona za zadanie wprowadzenie bodźca ekonomicznego zniechęcającego konsumentów do nabywania opakowań jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Skuteczność mechanizmu ma także zagwarantować obowiązek

¹³ Dz. U. UE. L. z 2019 r. nr 155., s. 2.

¹⁴ por. Dz. U. UE. L. z 2019 r. nr 155, dalej jako dyrektywa SUP.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 877, dalej jako ustawa o opłacie produktowej).

zapewnienia dostępności opakowań alternatywnych (por. druk nr 3009, Sejm RP IX kadencji). W raporcie organizacji pozarządowej RethinkPlastic oceniającym implementację dyrektywy SUP w poszczególnych krajach projekt wprowadzenia opłaty produktowej w połączeniu z obowiązkiem zapewnienia dostępności opakowań alternatywnych został oceniony jako skuteczne rozwiązanie (*Single Use Plastics Directive Implementation Assessment Report 2022*, s. 22). W uzasadnieniu projektu ustawy o opłacie produktowej nie wskazano jak proponowane zmiany powiązane są z polityką ekologiczną państwa i innymi dokumentami. Co więcej, uzasadnienie nie przedstawia szczegółowej analizy skutków wprowadzanych zmian: ”należy spodziewać się, że część rozwiązań, np. zakaz wprowadzania niektórych produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, spowoduje zmiany zachowań konsumentów przez odejście od używania produktów jednorazowych na rzecz np. produktów wielorazowego użytku” (druk nr 3009, Sejm RP IX kadencji s.104).. W dokumencie tym, nie zawarto także analiz co do długofalowych skutków na całe środowisko wbrew zasadzie kompleksowości ochrony środowiska. Konstruując mechanizm opłaty produktowej nie uwzględniono także zasady “zanieczyszczający płaci”.

ULGA NA ROBOTYZACJĘ ORAZ WYDŁUŻENIE ZWOLNIENIA NA SAMOCHODY ELEKTRYCZNE I HYBRYDY PLUG-IN

W zakresie zmian dotyczących ekologizacji danin publicznych ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁶ wprowadza do polskiego porządku dwie istotne zmiany. Pierwsza z nich będąca nowelizacją ulgi podatkowej dla przedsiębiorstw wprowadzających robotyzację¹⁷ ma zapewnić zgodność z unijną zasadą „Do Not Significant Harm”¹⁸ (druk nr 2764, Sejm RP IX kadencji, s. 57). Zmiana dotyczy braku możliwości odliczenia kosztów uzyskania przychodu poniesionych na robotyzację związanych między innymi z szeregiem działalności w obrębie paliw kopalnianych oraz składowania i spalania odpadów. Co istotne ulga na robotyzację jest realizacją planów zawartych w KPO, które zawierają deklarację, że: “wszystkie ujęte w KPO reformy i inwestycje spełniają zasadę DNSH” (KPO s. 98). Można więc wnioskować,

¹⁶ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 2707).

¹⁷ Dalej jako ulga na robotyzację.

¹⁸ Dalej jako DNSH.

że ulga na robotyzację pierwotnie została przyjęta bez deklarowanego w KPO uwzględnienia zasady DNSH. Co więcej, ustawodawca wskazuje w uzasadnieniu, że nowelizacja wynika z wymogów stawianych przez Komisję Europejską (druk nr 2764 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja s. 89), nie odnosząc się przy tym do ogólnonarodowych strategii bądź analiz dotyczących obszarów ekologii.

Drugą zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. jest wydłużenie do 31 grudnia 2029 r. dotychczas obowiązującego zwolnienia od akcyzy dla samochodów osobowych stanowiących pojazdy hybrydowe zasilane energią pochodzącą z zewnątrz o pojemności silnika spalinowego nieprzekraczającej 2000 cm³. Ustawodawca w uzasadnieniu wskazuje, że zmiany mają na celu: “dalejsze promowanie zakupu i użytkowania pojazdów hybrydowych, które ze względów ekologicznych są bardziej przyjazne środowisku.” (Ibidem s. 56-57). Zakłada się rozwój rynku pojazdów hybrydowych i odpowiedniej dla infrastruktury służącej do ich zasilania (Ibidem s.86). Ponadto uzasadnienie zawiera szczegółowe wyliczenie, co do przewidywanych skutków zmiany (Ibidem s. 99). Uzasadnienie nie zawiera jednak odniesień co do ogólnonarodowych dokumentów strategicznych. Co więcej, wprowadzone przedłużenie zwolnienia od akcyzy jest sprzeczne z pierwotnymi założeniami KPEiK, gdzie założono, że akcyza ta zostanie zniesiona (Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, s. 114).

WNIOSKI KOŃCOWE

Przedstawiona analiza najnowszych zmian i dokumentów strategicznych pozwala na stwierdzenie, że ekologizacja danin publicznych ma miejsce, lecz odbywa się w ograniczonym zakresie. Na przestrzeni ostatniego roku wprowadzone zostały zmiany w postaci opłaty produktowej, ulgi na robotyzację oraz zwolnienia na samochody elektryczne i hybrydy plug-in. Ponadto w dokumentach strategicznych proponuje się szereg zróżnicowanych reform. Proces zmian w zakresie ekologizacji danin publicznych posiada jednak istotne braki. Dokumenty strategiczne nie zawierają wzajemnego powiązania i nie uwzględniają ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. Nie zawierają one wyszczególnionych działań dotyczących ekologizacji danin publicznych. Wprowadzane zmiany charakteryzują się opóźnieniami w legislacji oraz niepełnymi uzasadnieniami. Również one nie odnoszą się do dokumentów strategicznych, jak i ustawy o zasadach prowadzenia rozwoju oraz zasad wynikających z Prawa ochrony środowiska. Prowadzona polityka ekologizacji nie może więc posiadać cech długofalowości, kompleksowości i spójności. Brak tych cech

objawia się prymatem inicjatywy unijnej w zakresie ekologizacji jak w przypadku ulgi na robotyzację, opłaty produktowej czy planowanych zmian w zakresie KPO. Brak opisanych cech może być przyczyną niewdrożenia części postulowanych zmian. Jest to niedokonanie analizy możliwości wprowadzenia zmian w systemie podatkowym, niewprowadzenie opłaty na wysokoprzepustowych drogach dla pojazdów ciężkich, niewdrożenie opłaty rejestracyjnej i podatku od posiadania pojazdu uzależnionego od emisyjności pojazdów. Co więcej, brak spójności i kompleksowości prowadzi także do sprzeczności jak przedłużenie zwolnienia z akcyzy samochodów elektrycznych i hybrydy plug-in zamiast planowanego zniesienia akcyzy oraz zakładania finansowania GOZ między innymi z opłat środowiskowych, których wpływy wedle strategii PEP30 nie mogą być stabilnym źródłem dochodu. Rozwiązaniem może być unifikacja licznych dokumentów strategicznych i rozszerzenie PEP30 o plany ekologizacji danin publicznych. Ponadto konieczne jest prowadzenie polityki ekologizacji danin publicznych wraz z uwzględnieniem prawnych ramach tego procesu. Ze względu na ograniczenie poniższej analizy do tegorocznych zmian wyciąganie dalekosiężnych i ostatecznych wniosków nie jest zasadne. Opracowanie stanowi wstęp do dalszych badań.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa unijnego:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko Dz. U. UE. L. z 2019 r. nr 155.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1429 z dnia 7 października 2020 r., Dz. U. UE. L. z 2020 r. nr 333.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. Dz. U. UE. L. z 2021, nr 57.

Akty prawa polskiego:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.

Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022 poz. 2707.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023 poz. 877.

Monografia:

Banaszak B.

2012 Komentarz do art. 5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Legalis (el.)

Gruszecki K.

2022 Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa, LEX (el.).

Jaśkiewicz J.

2014 Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz, LEX (el.).

Plater Z.

1994 From the Beginning, a Fundamental Shift of Fundamental Shift of Paradigms: A Theory and Short History of Environmental Law, Los Angeles,

Weiss E.

2011 The Evolution of International environmental law, Georgetown.

Samuelson P., Nordhaus W.

2019 Ekonomia, Poznań.

Monografia wieloautorska:

Dębowska-Romanowska T., Nowak T.

2016 Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek., Legalis (el.).

Florczak-Wątor M.

2021 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, LEX (el.).

Górski M.

2016 Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86 red. M. Safjan, L. Bosek., Legalis (el.).

Rakoczy B.

2013 Komentarz do art. 5 [w:] Prawo ochrony środowiska, Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, Komentarz, LEX (el.).

Tuleja P.

2021 Komentarz do art. 5. [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, LEX.

Czasopismo:

Zabawa J.

2013 Ekologizacja Współczesnych Instytucji Kredytowych, Studia Ekonomiczne nr 173, Katowice [dostęp: 26.10.2023].

Wykaz powołanych orzeczeń:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2020 r., II OSK 1728/19, LEX nr 3018172.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6, poz. 62.

Inne źródła:

Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030, https://www.gov.pl/documents/33372/436746/Projekt_KPEiK_na_lata_2021-2030.pdf/aaefd8b-3-0dff-3cdd-f016-b9c478b96ce1 [dostęp: 10.11.2023].

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf> [dostęp: 10.11.2023].

Mapa drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, Załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 10.09.2019 r., <https://www.gov.pl/attachment/72d8cd08-f296-43f5-af28-21ab2fada40e> [dostęp: 10.11.2023].

Ogólny program działań w zakresie środowiska na okres do 31 grudnia 2030 r., Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 144.

Polityka ekologiczna państwa 2030 - strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, M.P. 2019 poz. 794.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2764, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja.

Single Use Plastics Directive Implementation Assessment Report <https://rethinkplasticalliance.eu/wp-content/uploads/2022/09/SUP-Implementation-Assessment-Report.pdf> [dostęp: 26.10.2023]

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017 poz. 260.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3009, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja.

Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie ograniczenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, COM 2018 nr. 340.

Wytyczne w zakresie zasady partnerstwa w ramach planu rozwojowego współfinansowanego ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/110880/Wytyczne-partnerstwo.pdf> [dostęp: 26.10.2023].

IS THERE A GREENING OF PUBLIC TRIBUTES IN POLAND? ANALYSIS OF THE MOST RECENT CHANGES AND STRATEGIC DOCUMENTS

SUMMARY

The purpose of the study is to verify the most recent legal changes and strategic documents in the context of the process of greening public tributes and to determine its nature. As a result of the conducted research, it was found that the greening of public tributes is taking place to a limited extent. This process is characterised by delays and prioritisation in the implementation of EU requirements. Furthermore, in terms of strategic documents, a lack of coherence, comprehensiveness and a long-term approach is evident. It was hypothesized that the cause of the aforementioned may be the lack of plans for the greening of public tributes at the level of strategic documents. It was considered necessary to extend PEP30 with plans for the greening of public tributes. In addition, the greening process should take place within the defined legal framework. Due to the analysis of the latest changes, the field of the work has not been deeply covered in the literature. The study uses a dogmatic-legal research method.

Keywords: greening, public tributes, ecology, taxes, strategic documents

ASPEKTY PRAWNE WEBSCRAPINGU I ICH WPŁYW GOSPODARKE

STRESZCZENIE

Webscraping, jako zaawansowana technika zbierania danych z internetu, zyskuje na znaczeniu w dzisiejszym świecie finansów i inwestycji. W obliczu rosnącego zainteresowania inwestycjami zrównoważonymi oraz rosnącego nacisku na przejrzystość korporacyjną, technika ta umożliwia inwestorom i analitykom dogłębne badanie działań przedsiębiorstw w zakresie odpowiedzialności społecznej i ekologicznej. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy, w jaki sposób *webscraping* wpływa na monitorowanie i ocenę strategii ESG firm, dając jednocześnie wgląd w ich postępy w zakresie działań prospołecznych i ekologicznych. Pomimo korzyści, które niesie ze sobą *webscraping*, istnieją również wyzwania, zwłaszcza w sferze prawnej. Przykładem jest tu np. sprawa LinkedIn vs. hiQ Labs, która ukazuje złożoność prawnej strony wykorzystywania tej techniki. W erze cyfrowej, gdzie informacja jest kluczem do sukcesu inwestycyjnego, *webscraping* stanowi cenne narzędzie, lecz jego wykorzystanie wymaga odpowiedniej wiedzy i rozważań.

Słowa kluczowe: *webscraping*, prawo internetu, ochrona danych osobowych

UWAGI WSTĘPNE

Współczesna gospodarka coraz bardziej opiera się na danych, które dla wielu podmiotów stanowią kluczowe źródło informacji (Mayer-Schönberger i Cukier 2013, s. 6). W świecie cyfrowym, gdzie codziennie generowane są petabajty danych, zdolność do efektywnego zbierania, analizy i wykorzystania tych informacji

¹ Magister, asystent sędziego, Sąd Rejonowy Szczecin – Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie, Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS, Uniwersytet Szczeciński, nr ORCID: 0000-0002-1776-6112, e-mail: szymonokrojch@gmail.com.

staje się kluczowa dla sukcesu przedsiębiorstw, inwestorów i instytucji finansowych (Kitchin 2014, s. 1-2).

Webscraping, będący technologią umożliwiającą automatyczne pozyskiwanie danych z witryn internetowych, stał się nieodzownym narzędziem w tym procesie (Zych 2021, s. 108-109). Dzięki temu, podmioty są w stanie zbierać aktualne dane dotyczące cen, opinii konsumentów, trendów rynkowych czy wskaźników ekonomicznych, które wcześniej były trudne do uzyskania w takiej skali i z taką szybkością (Mitchell 2018, s. 3-10). Technika ta, znana również jako *data scraping*, *data mining*, czy *web harvesting*, znalazła zastosowanie w różnych sektorach gospodarki, od e-commerce po sektor finansowy (Zych 2021, s. 109-110). *Webscraping* odgrywa również kluczową rolę w rozwoju sztucznej inteligencji, gdzie dostęp do dużych zbiorów danych jest niezbędny do trenowania zaawansowanych modeli (Mitchell 2018, s. 3-10).

Jednakże, rosnąca popularność *webscrapingu* niesie za sobą również pewne wyzwania. W miarę jak technika ta staje się coraz bardziej wszechobecna, pojawiają się pytania o etykę i moralność tego rodzaju praktyk (Ohm 2010, s. 1701-1777). Wykorzystywanie danych, które zostały pozyskane bez zgody właścicieli, może prowadzić do naruszeń praw autorskich oraz kwestii związanych z prywatnością danych osobowych (Szczudło 2023). W świetle tych wyzwań, ważne jest, aby zastanowić się, jakie ramy prawne powinny regulować praktykę *webscrapingu*. W dobie cyfryzacji i globalizacji, istnieje potrzeba stworzenia spójnych przepisów, które będą chroniły prawa jednostek, a jednocześnie nie hamowały innowacyjności i rozwoju technologicznego (Greenleaf 2017, s. 7-11).

Celem tego artykułu jest weryfikacja tych wyzwań w kontekście prawa finansowego i zrównoważonego rozwoju. Omówione zostaną korzyści wynikające z *webscrapingu*, ale także potencjalne zagrożenia. Rozważaniu poddane zostaną propozycje regulacji, które mogą przyczynić się do bardziej odpowiedzialnego i etycznego korzystania z tej technologii w przyszłości.

DEFINICJA WEBSCRAPINGU

Webscraping, znany również jako *web scraping* lub *web harvesting*, jest dynamicznie rozwijającą się techniką w świecie cyfrowym, której głównym celem jest automatyczne pozyskiwanie danych z różnorodnych źródeł internetowych (Kitchin 2014, s. 1-2). W czasach, gdy informacja stała się jednym z najcenniejszych zasobów, zdolność do jej efektywnego gromadzenia i analizy stała się kluczową umiejętnością dla wielu profesjonalistów.

Magdalena Zych w swojej pracy "*Web scraping* w analityce danych i w badaniach *mixed-method research*" opisuje *webscraping* nie tylko jako narzędzie zbierania danych, ale również jako istotne narzędzie badawcze (Zych 2021, s. 108). Dzięki niemu badacze, analitycy i profesjonalści z różnych dziedzin są w stanie docierać do informacji, które wcześniej były trudno dostępne lub wręcz niemożliwe do pozyskania. Co ważne, *webscraping* nie ogranicza się jedynie do ekstrakcji tekstu z witryn internetowych. Dzięki rosnącym możliwościom technologicznym może obejmować skanowanie treści wizualnych, zbieranie danych z baz danych online, pobieranie plików multimedialnych, a nawet wydobywanie informacji z dynamicznych aplikacji webowych i platform mediów społecznościowych (Marwick i Boyd 2011, s. 114-133).

Praktyka *webscrapingu* nie jest jednak pozbawiona wyzwań. Kluczowe znaczenie ma tu automatyzacja procesu, ale też etyka i prawo. Różne kraje mają różne przepisy dotyczące pozyskiwania danych z internetu, dlatego tak ważne jest, aby proces *scrapingu* był prowadzony zgodnie z obowiązującym prawem i standardami etycznymi. Dlatego też, jak podkreśla Zych w swojej pracy, ważne jest, aby podejście do *webscrapingu* było świadome i odpowiedzialne (Zych 2021, s. 115).

ZASTOSOWANIA WEBSCRAPINGU W KONTEKŚCIE GOSPODARKI

Webscraping odgrywa coraz ważniejszą rolę w kontekście globalnej gospodarki, umożliwiając dostęp do cennych informacji, które wpływają na strategiczne decyzje biznesowe i inwestycyjne. W dobie cyfryzacji i przyspieszonej digitalizacji, technika *webscrapingu* zyskuje na znaczeniu w wielu sektorach gospodarki. Wykorzystanie tej technologii w różnych dziedzinach biznesu wpływa na efektywność operacyjną, strategie marketingowe oraz zdolność do adaptacji w dynamicznie zmieniającym się środowisku. *Webscraping* to technika, która zyskuje na znaczeniu w coraz bardziej zglobalizowanej gospodarce, dostarczając kluczowych informacji dla podejmowania strategicznych decyzji biznesowych. W dobie rosnącej cyfryzacji, zbieranie danych z internetu jest nie tylko praktyczne, ale często konieczne dla konkurencyjności przedsiębiorstw w różnych branżach. Dzięki technologii *webscrapingu*, firmy mogą w czasie rzeczywistym monitorować działania konkurencji, analizować trendy branżowe, poznawać preferencje konsumentów i dostosowywać swoje oferty do bieżących potrzeb rynku (Mufid 2020, s. 577– 583).

W dziedzinie HR, na przykład, technologia ta pozwala działom rekrutacji na identyfikację idealnych kandydatów, analizując ich profile w mediach społecznościowych czy na portalach pracy. W dziedzinie marketingu, firmy mogą zbierać opinie i recenzje produktów w czasie rzeczywistym, dostosowując swoje strategie do oczekiwań klientów (Linkedin, 2020).

Sektor finansowy również korzysta z zalet *webscrapingu*, wykorzystując technikę do zbierania informacji na temat zachowania inwestorów i trendów rynkowych. Pozwala to instytucjom finansowym na bardziej precyzyjne prognozy i lepsze zarządzanie ryzykiem. Nie tylko tradycyjne sektory biznesu dostrzegają korzyści płynące z *webscrapingu*. Branża nieruchomości wykorzystuje tę technikę do monitorowania ogłoszeń, cen i dostępności nieruchomości na różnych portalach. Dzięki temu agenci mogą szybciej reagować na atrakcyjne oferty i lepiej zrozumieć lokalne tendencje rynkowe. Dla sektora finansowego, analiza danych z internetu jest kluczowa dla prognozowania trendów rynkowych i lepszego zarządzania ryzykiem. Niezależnie od branży, *webscraping* oferuje firmy możliwość zbierania, analizowania i wykorzystywania danych w celu optymalizacji działalności, zwiększenia efektywności operacyjnej i lepszego dostosowania się do dynamicznie zmieniającego się środowiska rynkowego. W dzisiejszych czasach, kiedy informacja jest kluczem do sukcesu, umiejętność skutecznego wykorzystania techniki *webscrapingu* może stanowić znaczącą przewagę konkurencyjną. *Webscraping* w kontekście globalnej gospodarki stanowi kluczowe narzędzie dla wielu przedsiębiorstw dążących do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej (Komisja Europejska 2021, Open Data).

W obecnych czasach, gdy cyfryzacja i digitalizacja przekształcają krajobraz biznesowy, zdolność do szybkiego i efektywnego zbierania informacji z internetu staje się niezbędna. Dzięki *webscrapingowi* przedsiębiorstwa mają możliwość monitorowania działań swoich konkurentów w czasie rzeczywistym, pozwalając na bieżące dostosowywanie strategii biznesowych. Technika ta umożliwia również analizę trendów branżowych oraz zrozumienie preferencji i oczekiwań konsumentów, co jest kluczowe dla tworzenia skutecznych kampanii marketingowych i ofert produktowych. Działy rekrutacji korzystają z *webscrapingu* do identyfikacji potencjalnych kandydatów, przeszukując profile w mediach społecznościowych oraz na portalach pracy, co pozwala im skuteczniej dobrać odpowiednie osoby do oferowanych stanowisk. Z kolei w sektorze marketingu, technika ta jest wykorzystywana do zbierania opinii i recenzji produktów w czasie rzeczywistym, co pozwala firmom na szybsze dostosowywanie swoich ofert do potrzeb konsumentów (Dilmegani 2023).

Współczesna medycyna i badania naukowe również wykorzystują *webscraping* w celu zbierania informacji na temat nowych badań, opinii pacjentów i trendów w zakresie leczenia chorób. W rezultacie, *webscraping* stał się nieodzownym narzędziem w strategiach wielu przedsiębiorstw dążących do osiągnięcia przewagi w erze cyfrowej. Jego wszechstronność i zdolność do dostarczania informacji w czasie rzeczywistym sprawiają, że technika ta ma kluczowe znaczenie dla szybkości reakcji firm na zmieniające się warunki rynkowe (Melchor 2020).

Webscraping stał się nieodzowną częścią strategii wielu firm, które chcą pozostać konkurencyjne w erze cyfrowej. Umożliwia dostęp do informacji w czasie rzeczywistym, co ma kluczowe znaczenie dla szybkości reakcji na zmieniające się warunki rynkowe. Zastosowania *webscrapingu* są praktycznie nieograniczone i każdy sektor może skorzystać z korzyści płynących z automatycznego pozyskiwania danych. W związku z tym, kluczowe jest zrozumienie, jak technika ta może być wykorzystywana w różnych dziedzinach biznesu, aby zoptymalizować działania i lepiej dostosować się do potrzeb rynku (Gumienny 2023).

W erze cyfrowej, w której informacje są kluczem do sukcesu, zastosowania *webscrapingu* w kontekście gospodarki rosną w szybkim tempie. Przedsiębiorstwa, które potrafią skutecznie wykorzystać potencjał tej techniki, zyskują konkurencyjną przewagę, zdolność do szybkiego dostosowywania się do zmieniających się warunków rynkowych i zdolność do podejmowania lepszych decyzji biznesowych.

KORZYŚCI PŁYNĄCE Z WEBSCRAPINGU DLA PRZEDSIĘBIORSTW I INWESTORÓW

Webscraping stał się niezastąpionym narzędziem w dzisiejszym świecie cyfrowym, przynosząc przedsiębiorstwom i inwestorom wiele korzyści. Jednym z głównych atutów tej technologii jest zdolność do szybkiego i efektywnego zbierania danych z różnorodnych źródeł internetowych, co jest szczególnie cenne w erze, w której informacja jest kluczowym zasobem (Dongo 2020, s. 263-273). Dzięki technice *webscrapingu* firmy mogą dostosowywać swoje oferty do indywidualnych potrzeb klientów. Analiza danych pochodzących z *webscrapingu* pozwala firmom lepiej rozumieć zachowania i preferencje swoich klientów, co prowadzi do tworzenia bardziej spersonalizowanych ofert i kampanii marketingowych (Chaffey & Ellis-Chadwick 2019). Ponadto, stały monitoring wzmianek o marce w internecie umożliwia firmom reagowanie na opinie klientów w czasie rzeczywistym, co przyczynia się do budowania silnych i długotrwałych relacji z nimi.

Dla inwestorów, *webscraping* stał się cennym narzędziem do zbierania i analizy danych na temat rynków, na których działają. Pozyskane w ten sposób informacje umożliwiają dokładniejsze prognozowanie trendów rynkowych, analizę sentymentu inwestorów i ocenę potencjału inwestycyjnego spółek. Wiele instytucji finansowych korzysta obecnie z tej techniki, aby lepiej zrozumieć rynek i podejmować bardziej świadome decyzje inwestycyjne. Jednakże, mimo wielu korzyści, *webscraping* nie jest pozbawiony wyzwań. Kluczową kwestią jest tu zapewnienie zgodności z przepisami prawnymi i etycznym korzystaniem z danych. W miarę rozwoju tej techniki, firmy i inwestorzy muszą być bardziej świadomi potencjalnych ryzyk związanych z naruszeniem prywatności, praw autorskich czy innych aspektów prawnych (Trape, Barta i Markiewicz 2003, s. 550).

W obliczu tych wyzwań i korzyści, stało się jasne, że *webscraping* będzie odgrywać coraz ważniejszą rolę w przyszłości gospodarki cyfrowej. Firmy i inwestorzy, którzy potrafią odpowiednio wykorzystać jego potencjał, zyskują znaczącą przewagę konkurencyjną. *Webscraping* oferuje przedsiębiorstwom i inwestorom również narzędzie do monitorowania konkurencji w czasie rzeczywistym. W dynamicznie zmieniających się rynkach, gdzie konkurenci stale aktualizują swoje oferty i strategie, zdolność do szybkiego dostosowywania się do tych zmian może być kluczem do utrzymania przewagi konkurencyjnej (Polańska i Piechocki 2022).

W dziedzinie badań i rozwoju, *webscraping* umożliwia firmom zbieranie informacji na temat najnowszych trendów technologicznych, innowacji i badań w ich branży. Dostęp do tych danych w czasie rzeczywistym pozwala na szybsze wprowadzanie innowacji i reagowanie na ewoluujące potrzeby rynku. Dla inwestorów, szczególnie tych działających na rynkach globalnych, *webscraping* oferuje możliwość monitorowania wydarzeń na świecie, które mogą wpłynąć na ich portfel inwestycyjny. Wspomniane narzędzie pozwala na zbieranie informacji z różnorodnych źródeł w wielu językach, co jest nieocenione w erze globalizacji. Zastosowanie *webscrapingu* w zarządzaniu ryzykiem stało się również ważne. Firmy korzystają z tej technologii do monitorowania potencjalnych zagrożeń, takich jak zmienność cen surowców, kryzysy polityczne czy katastrofy naturalne, które mogą wpłynąć na ich działalność. *Webscraping* stał się nie tylko narzędziem do zbierania danych, ale także kluczową technologią umożliwiającą firmom i inwestorom lepsze zrozumienie otaczającego ich świata i podejmowanie bardziej świadomych decyzji w nieprzewidywalnym otoczeniu biznesowym (Ulbricht 2020).

PRAWO DO PRYWATNOŚCI I OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Webscraping, mimo swojej użyteczności, może powodować pewne wątpliwości związane z prawem do prywatności i ochroną danych osobowych. W erze cyfrowej, gdzie informacje przepływają swobodnie i są dostępne z kilku kliknięć, zapewnienie prywatności staje się coraz bardziej skomplikowane. W Europie szczególnie ważną rolę odgrywa Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej RODO, Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.), które wprowadza surowe wymagania dotyczące zbierania, przetwarzania i przechowywania danych osobowych (Leja 2017: s. 10-17).

Jednym z głównych wyzwań jest zapewnienie, że zbierane dane nie naruszają prywatności jednostek. Zbierając informacje, takie jak adresy IP czy preferencje zakupowe, *webscraperzy* mogą nieświadomie pozyskiwać dane, które podlegają ochronie w wielu jurysdykcjach (Wasiuta i Klepka 2019, s. 183). Takie działania nie tylko narażają je na ryzyko prawne, ale mogą również negatywnie wpłynąć na reputację firmy oraz jej relacje z klientami i partnerami biznesowymi. Zgodność z RODO jest kluczowa dla przedsiębiorstw działających na terenie Unii Europejskiej, ale również dla tych, które przetwarzają dane obywateli UE. RODO podkreśla konieczność uzyskania wyraźnej zgody na przetwarzanie danych oraz zapewnienia przejrzystości w zakresie tego, jak i do jakich celów będą one używane (Oficjalna strona UODO 2023). Ponadto osoby, których dane dotyczą, mają określone prawa, takie jak prawo dostępu do danych, ich sprostowania czy usunięcia.

Dodatkowym wyzwaniem jest zapewnienie odpowiedniej anonimizacji czy pseudonimizacji danych. Nawet jeśli niektóre informacje wydają się być anonimowe, w połączeniu z innymi danymi mogą prowadzić do identyfikacji osoby, której dotyczą (Świerczyński 2016, s. 21-28). Oprócz wymogów prawnych, istnieje również kwestia etyki. Wiele firm decyduje się na przestrzeganie wyższych standardów niż te wymagane przez prawo, uznając za priorytet budowanie zaufania i zapewnienie bezpieczeństwa swoim użytkownikom. W długiej perspektywie takie podejście może okazać się korzystne nie tylko z punktu widzenia relacji z klientem, ale także pod względem unikania potencjalnych ryzyk prawnych i finansowych.

W związku z powyższym, *webscraping* musi być przeprowadzany z uwzględnieniem wszelkich obowiązujących przepisów, a firmy powinny inwestować w odpowiednie środki ochrony, szkolenia dla pracowników oraz monitorowanie swoich działań w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych, aby zapewnić pełną zgodność z prawem i etyką (Mancosu i Vegetti 2020). W kolejnych latach możemy spodziewać się jeszcze większej regulacji w zakresie ochrony danych osobowych, co podkreśla konieczność ciągłego dostosowywania się do zmieniającego się środowiska prawnego i technologicznego w dziedzinie *webscrapingu*.

PRAWA AUTORSKIE I WŁASNOŚĆ INTELEKTUALNA

Webscraping, ze względu na swoją naturę, często przekracza granice praw autorskich i własności intelektualnej. Internet stał się źródłem bogatego zestawu treści i informacji, które są często chronione prawami autorskimi, co sprawia, że praktyka zbierania tych danych w drodze *webscrapingu* staje się polem licznych kontrowersji (Zamora 2019, s. 203-228).

Z jednej strony, treści zamieszczone w internecie, takie jak artykuły, zdjęcia czy filmy, są często chronione prawem autorskim, co oznacza, że nie mogą być swobodnie kopiowane, modyfikowane czy rozpowszechniane bez zgody twórcy. Naruszenie tych praw, nawet nieświadome, może prowadzić do konsekwencji prawnych, takich jak kary finansowe czy odpowiedzialność karna (Płachta 2010, s. 136). Z drugiej strony, w niektórych jurysdykcjach istnieją wyjątki od praw autorskich, które pozwalają na korzystanie z pewnych treści w określonych okolicznościach. Takie wyjątki, zwane w języku angielskim "*fair use*", pozwalają na wykorzystywanie materiałów chronionych prawami autorskimi do celów edukacyjnych, badawczych czy w ramach recenzji, ale granice tych wyjątków nie zawsze są jasno określone. Dlatego też, kluczowe jest dla *webscraperów* zrozumienie zakresu ochrony prawnej, jakie przysługują treściom dostępnym w internecie, a także wyjątków, które mogą być zastosowane. Dodatkowym zagadnieniem jest problematyka baz danych. Często nie same dane, ale sposób ich strukturyzacji w bazie może podlegać ochronie, co sprawia, że *webscraping* takiej strukturyzowanej bazy danych bez zgody właściciela może być naruszeniem prawa. Ponadto, w dziedzinie prawnej istnieje coś, co można nazwać "etyką cyfrową". Choć prawo może pozwalać na pewne działania, nie zawsze są one uważane za etyczne. W przypadku *webscrapingu*, etyczne podejście polega na zapewnieniu, że korzystanie z treści odbywa się w sposób uczciwy, transparentny i z poszanowaniem praw twórców. W dobie cyfrowej transformacji i rosnącej liczby informacji

dostępnych online, kwestia ochrony praw autorskich i własności intelektualnej w kontekście *webscrapingu* będzie nadal ewoluować, wymagając od praktyków tej dziedziny stałego dostosowywania się do nowych wyzwań i regulacji prawnych (Chałubińska-Jentkiewicz 2015, s. 183).

Naruszenie praw autorskich i praw własności intelektualnej może prowadzić do postępowania sądowego. Właściciele praw autorskich mogą dochodzić roszczeń zakaz wykorzystywania swoich treści, a także o odszkodowanie za ich bezumowne użycie. Konsekwencje prawne mogą być znaczące, zarówno finansowo, jak i reputacyjnie. Przykładem takiego postępowania może być sprawa LinkedIn vs hiQ Labs (9th Cir. 2022). Dnia 9 września 2019 roku, Sąd Apelacyjny Stanów Zjednoczonych dla Dziewiątego Okręgu orzekł na korzyść firmy hiQ Labs w sporze z LinkedIn dotyczącym *webscrapingu*¹. hiQ Labs to firma zajmująca się analizą danych, która używała *webscrapingu* do zbierania publicznie dostępnych danych z profili LinkedIn w celu analizy trendów w miejscu pracy. LinkedIn wysłał hiQ Labs pismo z wezwaniem do zaprzestania tego działania, argumentując, że *webscraping* narusza ich warunki korzystania z serwisu oraz ustawę o Computer Fraud and Abuse Act (CFAA, 18 U.S. Code § 1030 - Fraud and related activity in connection with computers). Sąd Apelacyjny podjął decyzję, która była korzystna dla hiQ, stwierdzając, że dostęp do publicznie dostępnych informacji na stronie internetowej nie stanowi "nieautoryzowanego dostępu" w myśl CFAA. Sąd uznał również, że LinkedIn nie mógł zakazać hiQ dostępu do danych, opierając się na prawach konkurencji. LinkedIn zwrócił się do Sądu Najwyższego o ponowne rozpatrzenie decyzji Dziewiątego Okręgu. Postanowieniem z dnia 14 czerwca 2021 r. Sąd Najwyższy uchylił decyzję Dziewiątego Okręgu na podstawie orzeczenia w sprawie CFAA wydanego tydzień wcześniej w sprawie Van Buren przeciwko Stanom Zjednoczonym, który orzekł, że „przekracza dopuszczalny limit dostępu” ustawy CFAA ma zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy dana osoba ma ważny dostęp do systemu, ale uzyskuje dostęp do części systemu, do których nie jest przeznaczona. W drugim orzeczeniu z 18 kwietnia 2022 r. Dziewiąty Okręg podtrzymał swoją decyzję. W orzeczeniu z listopada 2022 r. Dziewiąty Okręg orzekł, że hiQ naruszył Umowę użytkownika LinkedIn i obie strony osiągnęły ugodę.

Chociaż ta decyzja odnosi się konkretnie do prawa amerykańskiego i CFAA, ma ona implikacje dla praktyk *webscrapingu* na całym świecie. Wskazuje, że choć strony internetowe mogą próbować regulować dostęp do swoich danych za pomocą warunków korzystania z serwisu, dostęp do publicznie dostępnych informacji niekoniecznie jest chroniony przez prawo, przynajmniej w kontekście

CFAA. Jest to tylko jeden z wielu przypadków, ale jest on szczególnie ważny ze względu na to, że dotyczy dużej platformy społecznościowej i ma wpływ na praktyki *webscrapingu* w różnych branżach. Na obszarze Polski nie było dotychczas tak znanych i szeroko komentowanych przypadków sądowych dotyczących *webscrapingu* w kontekście naruszenia praw autorskich na taką skalę, jak sprawa LinkedIn vs hiQ Labs w Stanach Zjednoczonych. Jednak Polska prawodawstwo regulujące kwestie praw autorskich, jak i ochrony danych osobowych jest stosunkowo rozbudowane.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509) w Polsce chroni treści, które zostały opublikowane w internecie. Oznacza to, że nieautoryzowane kopiowanie i dystrybucja tych treści, w tym za pomocą *webscrapingu*, mogą stanowić naruszenie praw autorskich. Co więcej, RODO, które ma zastosowanie w Polsce, wprowadza surowe wymogi dotyczące zbierania i przetwarzania danych osobowych. Jeśli *webscraping* miałby dotyczyć danych osobowych, konieczne byłoby uzyskanie odpowiednich zgód oraz spełnienie innych wymogów wynikających z RODO. Mimo braku głośnych spraw sądowych w Polsce dotyczących *webscrapingu* i praw autorskich, przedsiębiorstwa i jednostki działające w Polsce muszą być świadome ryzyka prawnego związanego z tą praktyką i postępować zgodnie z obowiązującym prawem.

ZABEZPIECZENIA TECHNICZNE I KWESTIE ETYCZNE

Prowadząc rozważania w zakresie o *webscrapingu*, nie można pominąć aspektu technicznego zabezpieczania witryn oraz ogólnych kwestii etycznych, które powstają wraz z wykorzystaniem narzędzi do zbierania danych. Technologie i metody zabezpieczające mają na celu chronić strony internetowe przed nieautoryzowanym dostępem, a ich łamanie może prowadzić do kwestii zarówno prawnych, jak i etycznych. Wielu właścicieli stron internetowych implementuje różnego rodzaju mechanizmy zabezpieczające, aby utrudnić lub wręcz uniemożliwić *webscraping*. Przykłady takich zabezpieczeń to blokowanie adresów IP, które generują zbyt wiele żądań w krótkim czasie, czy stosowanie systemów wykrywania botów, które analizują zachowanie użytkownika w celu określenia, czy jest on ludzkim użytkownikiem, czy botem. Jednakże zabezpieczenia te, choć skuteczne, nie są nieomyślne. Zaawansowane narzędzia do *webscrapingu* są w stanie ominąć wiele z tych zabezpieczeń, co prowadzi do ciągłego wyścigu zbrojeń między twórcami stron a *webscraperami*. Takie działania, zwłaszcza jeśli prowadzą do uszkodzenia

strony lub przeciążenia serwerów, mogą prowadzić do poważnych konsekwencji prawnych (Zych 2021, s. 115-116).

Kolejnym aspektem są kwestie etyczne. Czy, nawet jeśli *webscraping* jest prawnie dozwolony, zawsze jest on etycznie uzasadniony? Brak zgody na zbieranie danych, szczególnie w przypadku informacji wrażliwych czy prywatnych, może prowadzić do naruszenia prywatności, co jest uważane za nieetyczne. Ponadto, etyka dotyczy nie tylko zbierania, ale i wykorzystywania danych. Jakie są intencje osoby lub organizacji zbierającej dane? Czy te dane służą dobrodziejstwu społeczeństwa, czy służą wykorzystywaniu i manipulacji? Te pytania są kluczowe w kontekście oceny etyki *webscrapingu*. Aby podejść do *webscrapingu* w sposób zarówno legalny, jak i etyczny, niezbędne jest ciągle dokształcanie się, śledzenie zmieniających się przepisów i technologii oraz refleksja nad własnymi działaniami i intencjami.

REGULACJE BRANŻOWE I PRAKTYKI *WEBSCRAPINGU*

Branże, zwłaszcza te o wysokim stopniu specjalizacji, często mają własne regulacje i standardy dotyczące praktyk *webscrapingu*, które odzwierciedlają unikatowe potrzeby i wyzwania sektora. W kontekście prawa finansowego, wyzwań zrównoważonego rozwoju i innych specjalizowanych obszarów, przestrzeganie tych branżowych norm i regulacji jest kluczowe dla zapewnienia legalności i etyki działania (Chałubińska-Jentkiewicz 2015, s. 19).

W obszarze prawa finansowego, zbieranie danych z witryn finansowych, giełd i innych platform handlowych za pomocą *webscrapingu* jest praktyką powszechną. Dostarcza to analiz, prognoz, a także danych potrzebnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Jednak ze względu na wrażliwość tych danych oraz ich potencjalny wpływ na rynki finansowe, istnieją szczególne przepisy i regulacje, które ograniczają i kontrolują te działania. W Unii Europejskiej, przykładowo, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (MiFID II, Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, str. 349 z późn. zm.) wprowadza rygorystyczne wymagania dotyczące zbierania i udostępniania danych rynkowych, a naruszenie tych przepisów może prowadzić do poważnych konsekwencji prawnych.

Jednakże, nie tylko prawo finansowe ma specyficzne wytyczne dotyczące *webscrapingu*. W obszarze zrównoważonego rozwoju, gdzie zbieranie danych z różnych źródeł jest kluczowe dla monitorowania postępów i identyfikowania

obszarów wymagających interwencji, *webscraping* odgrywa kluczową rolę. Pomimo tego, z uwagi na wrażliwość tych danych oraz ich znaczenie dla publicznego dobra, istnieją specjalne regulacje dotyczące etyki i transparentności zbierania danych. Ponadto, etyka jest kluczem w kontekście regulacji branżowych. Firmy i organizacje muszą zapewnić, że ich praktyki *webscrapingu* są nie tylko legalne, ale także etyczne. To obejmuje przestrzeganie wszelkich regulacji branżowych, dbanie o prywatność danych oraz unikanie wszelkiego rodzaju manipulacji czy dezinformacji (Krotov i Silva 2018, s. 1-5).

Niezależnie od branży, przestrzeganie branżowych norm i regulacji jest kluczem do zapewnienia, że praktyki *webscrapingu* są zarówno legalne, jak i etyczne. Dzięki temu firmy mogą skorzystać z korzyści płynących z *webscrapingu*, jednocześnie dbając o reputację i zgodność z prawem.

ROLA WEBSCRAPINGU W DOSTĘPIE DO INFORMACJI ZWIĄZANYCH Z ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ SPOŁECZNĄ PRZEDSIĘBIORSTW

W odpowiedzi na rosnące zapotrzebowanie społeczności globalnej na przejrzystość i odpowiedzialność korporacyjną, przedsiębiorstwa na całym świecie przyjmują strategię CSR (*Corporate Social Responsibility*). Te strategię są nie tylko wyrazem zaangażowania w kwestie społeczne i ekologiczne, ale również kluczowym czynnikiem w budowaniu pozytywnego wizerunku firmy (Fernando 2023). *Webscraping*, jako technika gromadzenia danych z internetu, znalazł zastosowanie w monitorowaniu i analizie inicjatyw CSR. Może być używany do systematycznego śledzenia deklaracji przedsiębiorstw na ich stronach internetowych, w mediach społecznościowych czy w raportach rocznych (Dahlsrud 2008, s. 1-13). Dzięki temu analitycy, badacze i inni interesariusze mogą uzyskać głębsze wglądy w działania firm w zakresie odpowiedzialności społecznej. Ponadto, za pomocą *webscrapingu* można oceniać wiarygodność informacji dostarczanych przez firmy. Na przykład, jeżeli firma deklaruje, że podjęła działania na rzecz ograniczenia emisji CO₂, *webscraping* może pomóc w zweryfikowaniu tych twierdzeń poprzez analizę danych zewnętrznych źródeł. Takie podejście pozwala na ocenę autentyczności działań firm oraz identyfikację potencjalnych nieścisłości w ich komunikacji (Davis 1973, s. 312-322).

Warto również zauważyć, że zaawansowane techniki analizy danych umożliwiają identyfikację trendów i wzorców w działaniach CSR różnych firm. Może to prowadzić do identyfikacji liderów branży w zakresie odpowiedzialności

społecznej oraz do wskazywania firm, które mogą potrzebować poprawy w tym zakresie. Jednak, jak wcześniej wspomniano, istnieją pewne wyzwania etyczne i prawne związane z wykorzystaniem *webscrapingu*, które należy uwzględnić. Stosowanie się do najlepszych praktyk w tej dziedzinie jest kluczowe dla zapewnienia zgodności z przepisami i utrzymania pozytywnej reputacji firmy (Maignan i Ralston 2002, s 497-514).

INWESTYCJE ZRÓWNOWAŻONE I ROLA DANYCH GOSPODARCZYCH

W ciągu ostatnich lat obserwowaliśmy dynamiczny wzrost zainteresowania inwestycjami zrównoważonymi. Według analiz Global Sustainable Finance Alliance obecnie aktywa pod zarządzaniem uwzględniające czynniki zrównoważone osiągnęły już ponad 35% wszystkich aktywów globalnie i wyniosły 35 bln USD (GSI Alliance 2021). Ten wzrost świadczy o rosnącym zrozumieniu dla tego, jak ważne są kwestie środowiskowe, społeczne i zarządcze w kontekście inwestycji. Dzięki *webscrapingowi* inwestorzy mają możliwość dogłębnego analizowania różnorodnych danych dotyczących przedsiębiorstw. Na przykład, analizując strony internetowe firm, raporty CSR czy profile w mediach społecznościowych, można zdobyć informacje na temat działań firm w zakresie redukcji emisji CO₂, wsparcia dla lokalnych społeczności czy praktyk z zakresu zarządzania personelem.

Jednym z ciekawych zastosowań *webscrapingu* w kontekście inwestycji ESG jest platforma Sustainalytics, która dostarcza oceny dotyczące ryzyka ESG dla przedsiębiorstw na całym świecie (Sustainalytics Official Website). Dzięki takim narzędziom inwestorzy mogą dokonywać bardziej świadomych wyborów, bazując na danych, które są aktualne, rzetelne i dobrze udokumentowane. Ponadto, liczne badania wskazują, że firmy, które inwestują w zrównoważony rozwój i stosują się do standardów ESG, często osiągają lepsze wyniki finansowe w dłuższej perspektywie (Friede, Busch i Bassen 2015). Dlatego też nie jest niespodzianką, że narzędzia takie jak *webscraping* zdobywają na popularności wśród inwestorów na całym świecie.

Współczesny rynek finansowy ewoluuje w kierunku większej transparentności i odpowiedzialności. *Webscraping*, jako narzędzie do zbierania danych, będzie odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu przyszłości inwestycji zrównoważonych, pomagając inwestorom w podejmowaniu lepszych decyzji opartych na dokładnych i aktualnych danych.

WYKORZYSTANIE *WEBSCRAPINGU* W MONITOROWANIU DZIAŁAŃ EKOLOGICZNYCH I SPOŁECZNYCH PRZEDSIĘBIORSTW

Webscraping stał się kluczowym narzędziem dla organizacji, które chcą skutecznie monitorować działania ekologiczne i społeczne przedsiębiorstw. W dobie cyfryzacji i rosnącego nacisku na odpowiedzialność korporacyjną, firmy są pod ciągłą obserwacją zarówno przez swoich klientów, jak i przez inwestorów. Narzędzia do zbierania danych z internetu umożliwiają szybkie i dokładne śledzenie informacji na temat działań firm w zakresie ochrony środowiska, praw człowieka czy wsparcia dla lokalnych społeczności. Dzięki technologii *webscrapingu* możliwe jest zbieranie danych na temat emisji gazów cieplarnianych przez przedsiębiorstwa, a także informacji na temat ich zaangażowania w projekty związane z energią odnawialną. Przykładowo, Carbon Disclosure Project jest organizacją, która korzysta z *webscrapingu* w celu zbierania danych na temat emisji CO₂ przez największe przedsiębiorstwa na świecie, co pozwala na tworzenie rankingów najbardziej ekologicznych firm. Nie tylko kwestie ekologiczne są monitorowane przy pomocy *webscrapingu*. Narzędzia te są także używane do śledzenia działań firm w zakresie praw człowieka. Organizacje takie jak Amnesty International korzystają z danych zebranych z internetu, by monitorować i raportować o naruszeniach praw człowieka w łańcuchach dostaw międzynarodowych korporacji (Middleton, Tombini, i Meneses 2022).

Jednym z ciekawszych zastosowań *webscrapingu* w kontekście społecznej odpowiedzialności biznesu jest analiza postów i opinii w mediach społecznościowych. Monitorując wzmianki o danej firmie, można szybko wyłapywać informacje na temat potencjalnych kontrowersji czy problemów, które mogą wpłynąć na reputację przedsiębiorstwa. To nieocenione źródło informacji, które może być wykorzystane zarówno do reaktywnego zarządzania kryzysowego, jak i do proaktywnego kształtowania wizerunku firmy. Współczesne rynki są dynamiczne, a oczekiwania społeczne wobec firm ewoluują. Dzięki narzędziom takim jak *webscraping*, organizacje, inwestorzy i konsumenci mają teraz dostęp do bardziej transparentnych danych dotyczących działalności przedsiębiorstw. W erze cyfrowej odpowiedzialność korporacyjna nie jest już tylko kwestią etyki, ale także kluczowym czynnikiem ryzyka biznesowego. *Webscraping* staje się więc niezbędnym narzędziem dla wszystkich, którzy chcą skutecznie monitorować i analizować działania firm w kontekście zrównoważonego rozwoju.

Coraz większą rolę odgrywa też monitorowanie firm w kontekście ich współpracy z lokalnymi społecznościami oraz realizacji celów zrównoważonego rozwoju. *Webscraping* jest wykorzystywany do zbierania informacji na temat projektów charytatywnych prowadzonych przez przedsiębiorstwa, ich wsparcia dla edukacji czy innych form aktywności społecznej. Wszystko to wpływa na postrzeganie firmy przez jej klientów i inwestorów. Dla przykładu, wiele firm z sektora technologicznego, takich jak Google czy Microsoft, inwestuje w edukację technologiczną w krajach rozwijających się. Dzięki *webscrapingu* można monitorować i analizować efekty tych działań, a następnie raportować je szerszej publiczności. To z kolei wpływa na wizerunek tych korporacji i postrzeganie ich jako firm odpowiedzialnych społecznie (Porter i Kramer 2006)

Kolejnym interesującym zastosowaniem *webscrapingu* w kontekście monitorowania działań ekologicznych i społecznych jest analiza dostawców i poddostawców przedsiębiorstw. Wielkie korporacje często współpracują z setkami, jeśli nie tysiącami poddostawców na całym świecie. *Webscraping* umożliwia zbieranie informacji na temat praktyk tych poddostawców w zakresie ochrony środowiska, warunków pracy czy stosunku do praw człowieka. Wiedza na ten temat pozwala przedsiębiorstwom na podejmowanie bardziej świadomych decyzji biznesowych i współpracę tylko z tymi dostawcami, którzy spełniają określone standardy. *Webscraping* pomaga również w zrozumieniu, w jaki sposób przedsiębiorstwa reagują na ewentualne kontrowersje związane z ich działalnością. Analiza treści publikowanych w internecie, zarówno przez same firmy, jak i przez ich konsumentów, pozwala na szybkie wykrywanie potencjalnych kryzysów i reagowanie na nie w odpowiedni sposób. Podsumowując, *webscraping* stał się niezastąpionym narzędziem w monitorowaniu działań ekologicznych i społecznych przedsiębiorstw. W erze cyfrowej informacja jest kluczem, a technologia umożliwiająca jej zbieranie, analizę i interpretację ma ogromne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju w biznesie (Kemp 2021).

Z drugiej strony, *webscraping* jest również wykorzystywany do śledzenia działań firm w obszarze ochrony środowiska. Wielu konsumentów jest dziś bardziej świadomych kwestii ekologicznych i poszukuje produktów oraz usług od firm, które angażują się w ochronę środowiska. Dlatego też przedsiębiorstwa, które podejmują konkretne działania w tym zakresie i chcą się nimi chwalić, coraz częściej publikują na swoich stronach internetowych raporty dotyczące swojego wpływu na środowisko. Dzięki *webscrapingu* można w łatwy sposób zbierać te informacje, analizować je i porównywać działania różnych firm. Warto także zwrócić uwagę na to, że *webscraping* umożliwia monitorowanie nie tylko oficjalnych

komunikatów firm, ale także opinii i komentarzy konsumentów w mediach społecznościowych czy na forach internetowych. To pozwala na zrozumienie, jak działania ekologiczne i społeczne firmy są postrzegane przez społeczeństwo i jak wpływają na jego decyzje zakupowe. W obszarze ekologii ważne jest także monitorowanie działań firm związanych z gospodarką odpadami, recyklingiem czy oszczędzaniem energii. Dzięki *webscrapingu* możliwe jest automatyczne zbieranie informacji na temat tego, w jaki sposób przedsiębiorstwa zarządzają swoimi odpadami, jakie mają plany w zakresie recyklingu czy jakie podejmują działania na rzecz oszczędzania energii. W erze globalnych zmian klimatycznych i rosnącej świadomości ekologicznej społeczeństwa, firmy, które nie dostosują się do nowych wyzwań i nie będą podejmować działań proekologicznych, mogą stracić zaufanie konsumentów i w efekcie przegrać na rynku. Dlatego tak ważne jest monitorowanie i analiza ich działań w tym zakresie, a *webscraping* stał się w tym obszarze niezastąpionym narzędziem (Harrison i Miklian 2019).

Warto dodać, że w dzisiejszych czasach, kiedy odpowiedzialność społeczna i ekologiczna przedsiębiorstw stała się tak ważna, technologia *webscrapingu* daje unikalną możliwość zbierania, analizy i interpretacji ogromnej ilości danych związanych z tymi obszarami działalności firm. Dzięki temu, zarówno firmy, jak i ich klienci, mają dostęp do aktualnych informacji, które pozwalają na podejmowanie odpowiedzialnych decyzji.

PODSUMOWANIE

Webscraping, będący coraz bardziej popularną techniką w erze cyfrowej, umożliwia zbieranie i przetwarzanie ogromnych ilości danych z internetu w krótkim czasie. Choć narzędzie to ma niewątpliwie korzyści dla biznesu, nauki i technologii, niesie ze sobą również szereg wyzwań i kontrowersji. Prawne ramy regulujące *webscraping* różnią się w zależności od kraju, ale istnieją pewne uniwersalne zasady. Przede wszystkim, nie wszystkie dane dostępne w sieci można swobodnie "zdrapywać". Istnieje wiele aspektów prawnych, takich jak prawa autorskie, ochrona danych osobowych czy umowy licencyjne, które mogą wpłynąć na legalność tej praktyki. Konieczność zachowania ostrożności i zrozumienie obowiązujących przepisów to klucz do uniknięcia potencjalnych sporów sądowych. W kontekście etyki, *webscraping* stawia przed nami wiele pytań. Czy zdrapywanie danych z konkurencyjnych witryn jest etyczne? Jakie są granice wykorzystywania informacji pozyskanych w ten sposób? Jak zapewnić prywatność użytkowników i jednocześnie korzystać z dostępnych zasobów w sposób odpowiedzialny?

Te i inne pytania wymagają głębokiej refleksji i analizy. Jednakże, *webscraping* ma również pozytywne aspekty, zwłaszcza w kontekście zrównoważonego rozwoju. Dostęp do informacji o działaniach ekologicznych i społecznych firm, jak również monitorowanie ich postępów w zakresie odpowiedzialności społecznej, staje się łatwiejszy dzięki technikom zdrapowania danych. Inwestorzy mogą korzystać z tych informacji do podejmowania decyzji zgodnie z wartościami ESG (*Environmental, Social, Governance*), co przyczynia się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Ponadto, dzięki *webscrapingowi* możliwe jest śledzenie emisji gazów cieplarnianych, ocena praktyk związanych z etyką pracy czy analiza działań społecznych na poziomie lokalnym. Technika ta umożliwia również szybką reakcję na różnego rodzaju incydenty czy kontrowersje, które mogą wpłynąć na reputację firmy.

Podsumowując, *webscraping* to narzędzie o wielkim potencjale, ale także z pewnymi ryzykami. Aby w pełni wykorzystać jego możliwości i jednocześnie unikać pułapek, kluczem jest zrozumienie i przestrzeganie zarówno prawnych, etycznych, jak i zrównoważonych aspektów tej praktyki.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa polskiego:

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.

Akty prawa amerykańskiego:

Computer Fraud and Abuse Act (CFAA, 18 U.S. Code § 1030 - Fraud and related activity in connection with computers).

Monografia

Świerczyński M.,

2016 Jurysdykcja krajowa w świetle rozporządzenia ogólnego o ochronie danych osobowych, EPS.

Zych, M.

2021 Web scraping w analityce danych i w badaniach mixed-method research, Kraków.

Monografia Wieloautorska

- Chaffey, D., & Ellis-Chadwick, F.
2019 Digital marketing. Pearson UK
- Chałubińska-Jentkiewicz K.
2015 Wstęp, [w:] , Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia, red. M. Karpiuk Warszawa
- Własność intelektualna jako szczególny rodzaj własności w „sieci”, [w:] Prawo nowych technologii. Wybrane zagadnienia, Warszawa.
- Friede, G., Busch, T., & Bassen, A.
2015 ESG and financial performance: aggregated evidence from more than 2000 empirical studies. Journal of Sustainable Finance & Investment
- Maignan, I., & Ralston, D. A.
2002 Corporate social responsibility in Europe and the US: Insights from businesses' self-presentations. Journal of International Business Studies,
- Traple E., [w:] Barta J., Markiewicz R. (red.)
2005 Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz, Kraków.
- Wasiuta O. i R. Klepka,
2019 Vademecum Bezpieczeństwa Informatycznego Tom 1, Kraków.
- Zamora A.
2019 Making Room For Big Data: Web Scraping and an Affirmative Right to Access Publicly Available Information Online, "The Journal of Business, Entrepreneurship & the Law".

Czasopismo/artykuł:

- Dahlsrud A.
2008 How corporate social responsibility is defined: an analysis of 37 definitions. Corporate Social Responsibility and Environmental Management
- Davenport T. H. i Harris J. G.
2007 "Competing on Analytics", Harvard Business Review,
- Davis K.
1973 The case for and against business assumption of social responsibilities. Academy of Management Journal

- Dilmegani C.
2023 Top 3 Web Scraping Use Cases for Marketing
- Dongo I.
2020 Web Scraping versus Twitter API: A Comparison for a Credibility Analysis
- Fernando J.
2023 Corporate Social Responsibility (CSR) Explained With Examples
- Greenleaf G.
2017 Global data privacy laws: 89 countries, and accelerating. Privacy Laws & Business International Report
- Gumienny M.
2023 Co to jest Web scraping i do czego się go wykorzystuje?
- Harrison J. i Miklian J.
2019 "Big data, big challenges: Assembling new sources of corporate social responsibility information from the ground-up". *Information Systems Journal*,
- Kemp S.
2021 Digital 2021: Global Overview Report
- Kitchin R.
2014 The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences.
- Krotov V. i Silva L.
2018 Legality and Ethics of Web Scraping
- Leja P.
2017 Ochrona danych osobowych a Internet rzeczy, profilowanie i repersonalizacja danych
- Maignan I. i Ralston D. A.
2002 Corporate social responsibility in Europe and the US: Insights from businesses' self-presentations. *Journal of International Business Studies*,
- Marwick A. E. i Boyd D.
2011 I tweet honestly, I tweet passionately: Twitter users, context collapse, and the imagined audience. *New Media & Society*

- Mayer-Schönberger V. & Cukier K.
2013 Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think. Houghton Mifflin Harcourt.
- Melchor R.A.
2020 CT-152: Application of Web-Scraping Techniques for Autonomous Massive Retrieval of Hematologic Patients' Information During SARS-CoV2 Pandemic. Clinical Lymphoma, Myeloma and Leukemia,
- Middleton D., Tombini M. i Meneses D.
2022 Getting started with your CDP disclosure.
- Mitchell R.
2018 "Web Scraping with Python: Collecting More Data from the Modern Web". O'Reilly Media.
- Mufid M.R.
2020 Risk Diagnosis and Mitigation System of COVID-19 Using Expert System and Web Scraping. 2020 International Electronics Symposium (IES).
- Ohm P.
2010 Broken promises of privacy: Responding to the surprising failure of anonymization. UCLA Law Review.
- Płachta M.
2010 Konflikty jurysdykcyjne w sprawach karnych: propozycja rozwiązania w Unii Europejskiej, „Studia Europejskie” nr 2.
- Polańska N. i Piechocki A.
2022 Web-scraping. Jak prawidłowo korzystać z treści dostępnych w Internecie?
- Porter M. E. i Kramer M. R.
2006 Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. Harvard Business Review.
- Szczudło A.
2023 Web scraping danych z internetu – jak to zrobić zgodnie z prawem?
- Ulbricht L.
2023 Scraping the demos. Digitalization, web scraping and the democratic project.

Orzeczenie Sądu

Wyrok Sądu Apelacyjnego Stanów Zjednoczonych dla Dziewiątego Okręgu, "hiQ Labs, Inc. v. LinkedIn Corp.", Nr 17-16783, 31 F.4th 1180 (9th Cir. 2022);

Inne Źródła

Komisja Europejska

2021 Shaping Europe's digital future, Open Data

UODO

2023 5 lat z RODO

GSI Alliance

2021 Global Sustainable Finance Alliance

Carbon Disclosure Project

2020 The CDP Score.

LEGAL ASPECTS OF WEBSCRAPING AND THEIR IMPACT ON THE ECONOMY

SUMMARY

Webscraping, as an advanced technique for collecting data from the internet, is gaining importance in today's financial and investment world. With the growing interest in sustainable investments and the increasing emphasis on corporate transparency, this technique enables investors and analysts to investigate in-depth the social and environmental responsibility activities of companies. This paper analyses how webscraping influences the monitoring and evaluation of companies' ESG strategies, while providing insights into their progress on pro-social and environmental measures. Despite the benefits that webscraping brings, there are also challenges, especially in the legal sphere. The LinkedIn vs. hiQ Labs case is a case in point, which demonstrates the complexity of the legal side of using this technique. In the digital age, where information is key to investment success, webscraping is a valuable tool, but its use requires appropriate knowledge and caution.

Keywords: webscraping, internet law, data protection

JAK TO NA WOJENCE ŁADNIE - PRAWNE ASPEKTY FINANSOWANIA WOJSKA POLSKIEGO W III RZECZPOSPOLITEJ

STRESZCZENIE

W lutym 2022 roku rozpoczęła się pełnoskalowa rosyjska ofensywa na Ukrainie. Polska jako wschodnia rubież NATO nie miała wyboru i musiała podjąć decyzję o rozbudowie Wojska Polskiego, które jest gwarantem stabilności wschodnich granic Sojuszu Północnoatlantyckiego. Od wybuchu wojny Polska ponosi zwiększone wydatki, przeznaczone na obronę w całym NATO (w 2023 roku będzie to 3,9% PKB). Finansowanie Wojska Polskiego odbywa się obecnie zarówno z budżetu państwa, jak i ze źródeł pozabudżetowych. Autor w poniższej pracy, chcąc przedstawić prawne aspekty finansowania Wojska Polskiego. Analizie poddana zostanie m.in. do ustawy z 2022 roku o obronie Ojczyzny oraz ustawa budżetowa w celu weryfikacji, w jaki sposób finansowany jest rozwój sił zbrojnych RP. Szczególny nacisk zostanie położony na opisanie działającego w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, który mimo realizacji zadań publicznych nie należy do sektora finansów publicznych.

Słowa kluczowe: Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, obronność, Wojsko Polskie, budżet państwa, zadłużenie

WPROWADZENIE

Przyglądając się historii wojskowości można dojść do wniosku, że przez całą historię ludzkości do prowadzenia wojny potrzeba dwóch rzeczy: armii i pieniędzy. Te dwie rzeczy ściśle ze sobą korelują. Bez pieniędzy nie można

¹ Student, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, nr ORCID: 0009-0002-3618-5310, adres e-mail: roskosz.mateusz222@gmail.com.

wystawić i utrzymać wojska, a bez wojska nie można myśleć o dalszych podbojach, bądź utrzymaniu stanu posiadania, który zapewnia szeroko pojęty dobrobyt. Gdy państwu zabraknie zarówno tego i tego, może np. podzielić los Rzeczypospolitej Obojga Narodów, która z „pustkami w skarbcu” i brakiem armii nie była w stanie skutecznie przeciwstawić się trzem zaborcom.

Dnia 22 lutego 2022 roku na Ukrainie doszło do pełnoskalowej rosyjskiej ofensywy mającej na celu podporządkowaniu państwa ukraińskiego władzy Kremla. Mimo zapewnień wielu teoretyków, nie doszło do „końca historii”. W Europie wybuchł pierwszy, od 1945 roku tak duży konflikt konwencjonalny. Wymusiło to na państwach europejskich „wybudzenie się z letargu pacyfizmu” i ponownego rozpoczęcia inwestowania w zbrojenia, żeby podnieść poziom bezpieczeństwa kraju oraz jego obywateli. Nie inaczej postąpił rząd w Warszawie, zapowiadając liczne przedsięwzięcia mające podnieść zdolności bojowe Wojska Polskiego.

JAK MA WYGLĄDAĆ NOWE WOJSKO POLSKIE?

Prowadząc badania w tytułowym zakresie w pierwszej kolejności należy wskazać jak obecnie prezentuje się struktura Wojska Polskiego. Na początku trzeba zacząć od przedstawienia, jak wygląda cywilny nadzór nad armią. Sprawuje go Minister Obrony Narodowej, z podległym sobie Urzędem Ministerstwa Obrony Narodowej. Sam Minister Obrony Narodowej jest członkiem Rady Ministrów, podlegającej Premierowi. Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP w czasie pokoju jest Prezydent RP. Kolejnym organem, kluczowym dla egzystencji Wojska Polskiego jest Szef Sztabu Generalnego WP, pod którego podlegają takie struktury jak: Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych w Warszawie, Inspektorat Wspierania Sił Zbrojnych w Bydgoszczy czy Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych im. gen. Bronisława Kwiatkowskiego w Warszawie. Zgodnie z danymi z 31 grudnia 2022 roku zawodową służbę wojskową w Polsce pełniło 118 300 żołnierzy, 46 500 pracowników cywilnych, 7000 żołnierzy służby kandydackiej oraz 31 730 żołnierzy Terytorialnej Służby Wojskowej. W 2023 roku Siły Zbrojne RP mają liczyć 300 000 żołnierzy, w tym: 187 127 żołnierzy zawodowych, 9 373 żołnierzy zawodowych w okresie kształcenia, 3000 żołnierzy Dobrowolnej Służby Wojskowej w okresie kształcenia (pierwsze roczniki akademii wojskowych), 50 000 żołnierzy Dobrowolnej Służby Wojskowej oraz 50 000 żołnierzy Terytorialnej Służby Wojskowej (Ciślak 2023). Kwestie personalne to jednak nie wszystko. Obok rozbudowy stanów osobowych, w planach

znajdują się największe w historii III Rzeczypospolitej wydatki na zakup sprzętu wojskowego. Informację o zawartych kontraktach możemy znaleźć w pełnym zapisie przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej z dnia 6 lipca 2023 roku (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 120) z dnia 6 lipca 2023 r.).

Interesująca, w kontekście tej pracy, jest wypowiedź Sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Wojciecha Skurkiewicza. Według jego słów w latach 2018-2023 zostało zawartych około 500 umów. W tym miejscu należy wskazać, tylko na największe kontrakty wojskowe, które zostały podpisane. Są to: 250 czołgów Abrams M1A2 SEP v.3 (23 500 mln zł), 116 czołgów M1A1 Abrams (6 100 mln zł) (Celej 2023), 180 czołgów K2 (19 300 mln zł), 2 baterie zintegrowanego systemu przeciwrakietowego Wisła (21 700 mln zł), 22 baterie zestawów raketowo-artyleryjskich Pilica + (6 000 mln zł), około 1000 mechanizmów startowych oraz 4800 ręcznych rakiet przeciwlotniczych Piorun (4 400 mln zł), 218 wieloprowadnicowych wyrzutni raketowych K239 Chunmu (20 900 mln zł), 212 samobieżnych haubic K9A1 (14 200 mln zł), 32 samoloty wielozadaniowe F-35A (21 700 mln zł) i wiele więcej innego sprzętu (Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej nr 120). Mając na uwadze powyższe dane nie ulega wątpliwości, że koszty doposażenia armii, wiążą się ze znacznymi kosztami. Są to jednak tylko wybrane zakupy sprzętu, do końca roku 2035 zaplanowane wydatki na nowe wyposażenie Wojska Polskiego mają wynieść około 650 miliardów złotych przeznaczonych z budżetu. Wydatki planowane w latach 2023-2026 na modernizację techniczną mogą osiągnąć nawet 300 miliardów złotych (Dmitruk, 2023). Nie można zapomnieć również o środkach znajdujących się w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (o którym niżej). Nie znamy wielkości zaciągniętych zobowiązań, ale zgodnie z „Strategią zarządzania długiem sektora finansowego”, zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych może wynosić w 2026 roku około 240 miliardów złotych. Wielkie zmiany wymagają wielkiego nakładu środków finansowych, ale jak to dokładnie wygląda od strony prawnej?

FINANSOWANIE WOJSKA POLSKIEGO

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest ustawa z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny². Dział V wyżej wymienionej ustawy reguluje kwestie

² Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U. 2022 poz. 655 ze zm., dalej jako ustawa o obronie Ojczyzny

związane z programowaniem i finansowaniem rozwoju Sił Zbrojnych. Zacząć należy od tego, że Rada Ministrów określa w drodze uchwały szczegółowe kierunki przebudowy i modernizacji technicznej sił Wojska Polskiego, które określa się co 4 lata. Uwzględnia się w niej wszelkie potrzeby obronne Polski. Następnie, zgodnie z art. 37 ustawy o obronie Ojczyzny Minister Obrony Narodowej na podstawie szczegółowych kierunków przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polski oraz stosownie do zasad planowania obronnego zawartych w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wprowadza, w drodze zarządzenia program rozwoju Sił Zbrojnych.

Zastanawiające jest, co dokładnie określa ten program? Obok zadań dotyczących unowocześnienia wyposażenia Wojska Polskiego znajdziemy w nim również informację dotyczące systemów obronnych Sił Zbrojnych, zobowiązań wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, gromadzenia i utrzymywania zapasów środków bojowych i materiałowych dla Sił Zbrojnych, szkolenia Sił Zbrojnych, dyslokacji jednostek wojskowych, rozwoju infrastruktury wojskowej, polityki kadrowej i rekonwersyjnej, kształcenia kadr w systemie szkolnictwa wojskowego oraz liczebności i składu bojowego poszczególnych elementów Sił Zbrojnych. Realizację programu powierza się Ministrowi Obrony Narodowej, który po upływie każdego roku realizacji programu, przedstawia ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informację z realizacji decyzji o przeznaczeniu mienia likwidowanych jednostek budżetowych Ministerstwa Obrony Narodowej. Ze względu na cywilny nadzór nad armią, Rada Ministrów sprawuje nadzór nad realizacją programu, składając Sejmowi każdego roku informację o wykonaniu programu.

Ustawa o obronie Ojczyzny wymienia trzy źródła finansowania programu, są to: Budżet Państwa, środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. W poniższej części artykułu przeanalizowane zostaną po kolei wyżej wymienione źródła, z których pozyskuje się środki na finansowanie Wojska Polskiego.

BUDŻET PAŃSTWA

Pierwszym wymienionym źródłem jest budżet państwa. Nie zagłębiając się szerzej w problematykę budżetową, zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny przeznaczana się z niego na potrzeby obronne Polski: w 2022 roku nie mniej niż 2,2% Produktu Krajowego Brutto, natomiast w roku 2023 i w latach następnych na ten cel przeznaczonych ma być co najmniej 3% PKB. Według danych z raportu

NIK dotyczącego wykonania Budżetu Państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku (Analiza Wykonania Budżetu Państwa i założenia polityki pieniężnej, 2022) na cele obrony narodowej przeznaczono około 57 miliardów zł. Nowelizacja budżetowa na rok 2023 przedstawia już wartość zbliżoną do 97 miliardów złotych, natomiast projekt ustawy budżetowej na rok 2024 zakłada wydanie na tę część prawie 113 miliardów złotych. Dane te wskazują na tendencje wzrostowe przeznaczanego PKB na cele związane z zwiększeniem zdolności bojowych Wojska Polskiego. Warto nadmienić, że wydatki, o których mowa powyżej pochodzą zarówno z części budżetu państwa „obrona narodowa” jak i z wydatków budżetowych w dziale „obrona narodowa” znajdujących się w innych częściach budżetu. Oznacza to, że wydatki z części budżetu „obrona narodowa” to wydatki, którymi dysponuje Ministerstwo Obrony Narodowej, natomiast z działu „obrona narodowa” są do wszystkie wydatki ponoszone na obronność z innych resortów.

Przedstawione powyżej środki nie są jednak przeznaczane wyłącznie na zakup wyposażenia wojskowego. Minister Obrony Narodowej, planując wydatki na modernizację techniczną Sił Zbrojnych, uwzględnia również w planowaniu wydatki na polski przemysł zbrojeniowy oraz badania naukowe i wszelkie prace rozwojowe dotyczące dziedziny obronności państwa. Wszystkie kryteria, o których mowa muszą być uwzględniane przez Radę Ministrów w ramach projektów ustaw budżetowych, bądź projektach ustaw o prowizorium budżetowym. Wypada również nadmienić o kompetencjach ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Po pierwsze, na zgodny wniosek Ministra Obrony Narodowej oraz właściwego dysponenta części budżetowej, może on dokonywać przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale „obrona narodowa” między częściami Budżetu Państwa. Po drugie, również na wniosek Ministra Obrony Narodowej, może przenieść część wydatków zaplanowanych w części Budżetu Państwa „obrona narodowa” pomiędzy działami klasyfikacji wydatków budżetu państwa.

FUNDUSZ WSPARCIA SIŁ ZBROJNYCH

Kolejny elementem, tworzącym mechanizm finansowania Wojska Polskiego jest, zastępujący Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Fundusz ten utworzony przy Banku Gospodarstwa Krajowego, występuje poza sektorem finansów publicznych. Wynika to z klasyfikacji art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (Dz. U. 2009 Nr 157

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r., poz. 1270

poz. 1240), w którym omawiany Fundusz nie został wymieniony. Kontynuując badania w tytułowym zakresie, należy się zastanowić, na co przeznaczają się środki z tego funduszu? Przede wszystkim, jego głównym celem jest realizacja celów określonych w programie. Dodatkowo środki z Funduszu przeznaczają się następujące cele:

1. wykup obligacji i zapłatę odsetek od obligacji, pokrycie kosztów emisji tych obligacji oraz innych kosztów bezpośrednio związanych z tymi obligacjami
2. zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, o których mowa w ust. 8 o obronie Ojczyzny wraz z wynagrodzeniem określonym w umowie, o której mowa w ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny
3. spłatę zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa gwarancji, o której mowa w art. 45 ust. 2 oraz art. 45b ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny
4. spłatę kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tymi kredytami i pożyczkami
5. spłatę zobowiązań finansowych, o których mowa w art. 45a ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, wraz z odsetkami i innymi kosztami bezpośrednio związanymi z tymi zobowiązaniami;
6. spłatę zobowiązań wynikających z transakcji zabezpieczających, o których mowa w art. 45c ustawy o obronie Ojczyzny.

Wskazać należy także, skąd pochodzą środki ww. Funduszu? Po pierwsze są to wpływy z tytułu wsparcia udzielonego wojskom obcym oraz udostępniania im poligonów. Inne źródła, wymienione w art. 41 ustawy o obronie Ojczyzny to między innymi: przychody Agencji Mienia Wojskowego, odszkodowania, kary umowne oraz zwrócone zaliczki wypłacane w poprzednich latach budżetowych, wpływy ze zrealizowanych gwarancji, zabezpieczeń oraz innych środków otrzymanych w toku realizacji umów zawartych przez jednostki budżetowe resortu obrony narodowej, niezależnie od źródła finansowania tych umów (dotyczy przykładowo zakupu sprzętu wojskowego czy badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie sprzętu wojskowego), środków z budżetu państwa przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej czy też darowizn, spadków i zapisów (Królkowski 2023, art. 41).

Na podstawie decyzji nr 87/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 czerwca 2022 roku można przedstawić na jakich zasadach funkcjonuje

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Środki Funduszu są przeznaczane na realizację celów określonych w programie rozwoju Sił Zbrojnych. Dodatkowo, za pomocą środków Funduszu spłaca się zaciągnięte zobowiązania na rzecz Funduszu. Sama obsługa Funduszu jest wynikiem umowy między Ministerstwem Obrony Narodowej, a Bankiem Gospodarstwa Krajowego. W powyższej umowie muszą znaleźć się zasady określające: dokonywanie wypłat ze środków Funduszu, opracowania i aktualizacji planu finansowego Funduszu, opracowania i aktualizacji prognozy przychodów i wydatków Funduszu dla potrzeb opracowania programu, udzielania finansowania ze środków BGK określonych zadań funduszu w przypadku niedoboru środków na rachunkach Funduszu niezbędnych do obsługi tych zadań, zakresu i terminów sporządzania sprawozdania z realizacji planu finansowego Funduszu.

Ustawa o obronie Ojczyzny przewiduje również sytuację, w której może się okazać, że liczba środków finansowych na rachunku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych jest niewystarczająca. W wypadku niedoborów na rachunku Funduszu środków niezbędnych do terminowej obsługi zadań, finansowanie ich realizacji może odbywać się, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych ze środków Banku Gospodarstwa Krajowego. Kończąc rozważania nad problematyką przedmiotowego Funduszu należy wspomnieć o planie finansowym Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Sporządza go Bank Gospodarstwa Krajowego. Określa w nim jakie jest przeznaczenie środków Funduszu, kwotę planowanych do pozyskania środków finansowych z tytułu kredytów, pożyczek oraz obligacji oraz zobowiązań finansowych zaciągniętych na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Plan finansowy Funduszu zatwierdza Minister Obrony Narodowej po uzgodnieniu jego treści z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz po uzyskaniu opinii komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Następnie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym plan finansowy Funduszu ma obowiązywać Minister Obrony Narodowej przekłada plan finansowy Funduszu komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa. Jeśli dojdzie do zatwierdzenia planu, to stanowi on podstawę do dokonywania wypłat ze środków Funduszu oraz podstawę do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz wyemitowania obligacji oraz zaciągnięcia zobowiązań finansowych. Minister Obrony Narodowej ma również obowiązek przedłożenia komisji sejmowej właściwej w sprawach obrony państwa sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu w terminie do dnia 31 maja roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Tematyka zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych jest dosyć enigmatyczna. Wynika to m.in. z problemu finansowania zadań publicznych poza sektorem finansów publicznych. Zgodnie ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026” (Warszawa, wrzesień 2022 r.) zadłużenie Funduszu na koniec 2022 roku wynosiło 9,913 miliardów złotych, w czerwcu 2023 roku 17 miliardów zł, natomiast na koniec roku 2023 ma wynieść 47 miliardów złotych. W następnych latach: 2024 - 86,6 miliardów złotych, 2025 - 156,8 miliardów złotych, 2026 - 239,5 miliarda złotych, 2027 - 314,6 miliardów złotych. Podobnie jak w przypadku budżetu, widać tutaj tendencję wzrostową wydatków na zbrojenia. Mając na uwadze skalę modernizacji kwoty te nie powinny wzbudzać niepokoju. Należy jednak patrzeć na te liczby z pewną dozą niepewności, ponieważ ich realna wartość będzie wiadomo dopiero w momencie realizacji wszystkich celów (mogą być to liczby większe, jeśli dojdzie do kolejnych zakupów, bądź mniejsze jeśli przykładowo nie dojdzie do realizacji jakiejś umowy, bądź zostanie ona zrealizowana w mniejszym zakresie niż pierwotnie zakładano).

DODATKOWE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

Ostatnim źródłem finansowania Wojska Polskiego są przychody ze zbycia akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. Sprowadza się to do tego, że na finansowanie programu realizowanego przez Fundusz, przeznacza się co najmniej 35% kwoty przychodów uzyskiwanych w zamian za zbycie akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego. Należy jednak zwrócić tutaj uwagę, że to dodatkowe źródło finansowania zbrojeń będzie pełniło funkcję marginalną (Cilak, 2023). Biorąc pod uwagę odejście od prywatyzacji w polityce gospodarczej państwa, a raczej zwrot w stronę rozbudowy majątku Skarbu Państwa, można uznać, że z racji na rozwój przemysłu obronnego Skarb Państwa nie będzie prowadził polityki sprzedaży akcji oraz udziałów w spółkach przemysłowego potencjału obronnego.

PODSUMOWANIE

Na samym końcu rozważań autor chciałby zwrócić uwagę czytelnika na zasadę zupełności budżetu państwa w kontekście omawianej tematyki z szczególnym uwzględnieniem Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Zasada ta postuluje objęcie budżetem w pełnych kwotach całości dochodów i wydatków form organizacyjnych realizujących zadania publiczne. Jej celem jest maksymalizacja kontroli

nad realizacją dochodów i wydatków za pośrednictwem budżetu. Jak jednak ta zasada odnosi się do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych? Odpowiadając na to pytanie należy cofnąć się odrobinę w czasie. Poprzednikiem omawianego przez nas Funduszu był Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych. Z racji na to, że był on państwowym funduszem celowym, jego plan finansowy znajdował się w załącznikach do ustawy budżetowej (Misiąg 2019, art.9). Jak już wskazano Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych został utworzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego, więc oficjalnie znajdują się poza sektorem finansów publicznych, przez co jego planu finansowego nie znajdziemy w ustawie budżetowej.

Przechodząc do wniosków końcowych, należy wskazać, że prezentowane rozwiązania zawierają także aspekty pozytywne. Wydarzenia ostatnich lat, takie jak pandemia COVID-19, czy wojna na Ukrainie, sprawiły, że rząd musiał zacząć działać bardziej elastycznie (Ostrowski 2023, s. 91). Finansowanie zadań publicznych poza sektorem finansów publicznych, poprzez państwowe fundusze celowe, czy też poprzez fundusze założone w Banku Gospodarstwa Krajowego, daje osobom odpowiedzialnym za realizację polityki fiskalnej większą swobodę. Wydaje się, że takie działania są konieczne w obecnych czasach, gdzie sytuacja na świecie zmienia się dynamicznie, a planowanie, przykładowo z rocznym wyprzedzeniem, może okazać się niewystarczające. Jednak ta swoboda może okazać się „mieczem obosiecznym”. Zastanowić należy się bowiem ile te wszystkie działania będą kosztować? Informacje w tym zakresie otrzymujemy tylko z oficjalnych końcoworocznych sprawozdań, czy komunikatów Rady Ministrów. Obecnie problematyka dysponowania finansami publicznymi w tytułowym zakresie jest dosyć problematyczna. Z jednej strony, należy zagwarantować bezpieczeństwo, poprzez modernizację i rozbudowę Wojska Polskiego, a z drugiej strony należy mieć na uwadze reguły gwarantujące stabilność fiskalną. Rozważenia wymaga, czy rozwiązaniem może być wyłączenie z reguł fiskalnych wydatków na obronność? Jeżeli tak to jakich i na jaki okres? Wskazania wymaga, że jeśli nawet udałoby się to pogodzić, to czy odbędzie się to kosztem finansowania bieżących problemów? Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe przemyślenia, skonstruować można jeszcze jedno pytanie, które dotyczy nie tylko rozbudowy Wojska Polskiego, ale wszelkich tak dużych inwestycji i wyzwań w przyszłości. Mianowicie, czy jesteśmy w stanie, w taki sposób zorganizować system finansów publicznych, by z jednej strony osiągnąć zaplanowany cel (np. adekwatne finansowanie rozbudowy sił zbrojnych), a drugiej nie naruszać wszelkich reguł związanych z finansami publicznymi?

BIBLIOGRAFIA

Akt prawa polskiego:

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz. U. 2022 poz. 655 ze zm.

Czasopismo:

Cilak M.

2023 Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych jako źródło finansowania rozwoju Sił Zbrojnych RP - ujęcie na tle rozwiązań systemowych, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, nr 1, t. 11

Ciślak J.

2023 Wielkie zmiany w Wojsku Polskim. Jaka będzie armia za dekadę? (Analiza), Defence24

Dmitruk T.

2023 Finansowanie modernizacji technicznej Wojska Polskiego w latach 2023-2026, Dziennik Zbrojny

Celej P.

2023 Abramsami do wyborów. Wielkie zakupy wojskowe rządu PiS w pigułce, Dziennik Gazeta Prawna

Monografia:

Ostrowski M.

2023 W jaki sposób państwo finansuje swoje działania? System finansów publicznych od kuchni, Warszawa

Monografia wieloautorska:

Królikowski H. (red.)

2023 Obrona Ojczyzny. Komentarz. WKP, Warszawa, LEX (el.).

Misąg W. (red.)

2023 Ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Wyd.3, Warszawa 2019, Warszawa, Legalis (el.).

Inne źródła:

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 120) z dnia 6 lipca 2023 r.

Raport branżowy Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, Analiza Wykonania Budżetu Państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku.

Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2023-2026.

HOW IT'S NICE IN THE WAR - LEGAL ASPECTS OF FINANCING THE POLISH ARMY IN THE THIRD REPUBLIC OF POLAND

SUMMARY

In February 2022, the full-scale Russian offensive in Ukraine began. Poland, as NATO's eastern frontier, had no choice but to decide to expand the Polish Army, which is the guarantor of the stability of the North Atlantic Alliance's eastern borders. Since the outbreak of the war, Poland has been incurring the largest expenditures allocated to defense in all of NATO's (in 2023 it will be 3.9% of GDP). Financing of the Polish Army is currently carried out both from the state budget and from non-budgetary sources. The author in the following paper, I want to present the legal aspects of financing the Polish Army. Among other things, we will look at the Homeland Defense Act of 2022 or the Budget Act in order to look at exactly how the development of the Polish Armed Forces is financed. Particular emphasis will be placed on describing the Armed Forces Support Fund, which operates within the framework of the National Economy Bank, and which, despite carrying out public tasks, does not belong to the public finance sector.

Keywords: Armed Forces Support Fund, defense, Polish Army, state budget, debt

WIKTOR GNYCH-PIETRZAK¹
BARTOSZ NAMIECIŃSKI²
DOMINIKA TRZESZCZON³

OPŁATA UZDROWISKOWA W DOBIE TURYSTYKI TRANSGRANICZNEJ. ROZWAŻANIA NA TLE POLSKIEGO I NIEMIECKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

STRESZCZENIE

Przebywanie w miejscowościach o szczególnych walorach uzdrowiskowych, klimatycznych i krajobrazowych może powodować skutki o charakterze prawno-podatkowym. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają opłaty miejscowe. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w dobie turystyki transgranicznej. Celem przeprowadzonego badania było weryfikacja i porównanie funkcjonowania specyficznej daniny publicznej jaką jest opłata uzdrowiskowa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec. Autorzy postawili tezę, że mimo iż ta danina publiczna w obu państwach opiera się na podobnych założeniach to występują w tym zakresie jednak znaczące różnice. W ramach prowadzonych badań oceniono rozwiązania zastosowane w tych krajach, a także zastanawiano się nad możliwościami przyjęcia niektórych niemieckich konstrukcji opłaty uzdrowiskowej do polskiego porządku prawnego. Przedstawiając tytułową instytucję skorzystano z ujęcia komparatystycznego. Rozważania teoretyczne zostały zweryfikowane za pomocą praktycznych aspektów funkcjonowania tej opłaty w graniczących ze sobą gminach Świnoujście oraz Heringsdorf. W opracowaniu badań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną polegającą na wykładni relewantnych przepisów prawnych. Ponadto analizą objęto także ustawodawstwo i akty prawa miejscowego, a pomocniczo także dorobek doktryny i judykatury. Jako uzupełniającą

¹ Magister, Doktorant, Szkoła Doktorska Uniwersytetu Szczecińskiego, nr ORCID 0000-0001-5237-0474, e-mail: wiktgor.gnych-pietrzak@phd.usz.edu.pl.

² Magister, Asystent, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński, nr ORCID 0000-0002-6066-6635, e-mail: bartosz.namiecinski@usz.edu.pl.

³ Magister, Asystent, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Szczeciński, nr ORCID: 0000-0001-8318-0278, e-mail: dominika.trzeszczon@usz.edu.pl.

metodę badawczą wykorzystano także metodę formalno-analityczną, wykorzystując subsydiarnie dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej, a także dane udostępnione w sprawozdaniach finansowych gmin.

Słowa kluczowe: turystyka transgraniczna, opłata uzdrowskowa, *Kurabgabe*,

WPROWADZENIE

Zagadnienia prawne związane z turystyką transgraniczną stanowią ważny i aktualny przedmiot współczesnych badań. W literaturze przedmiotu wskazano, że na rozwój turystyki wpływa wiele czynników (Gołębski 2006, s. 105-107). Wśród tych determinujących należy wskazać określone uregulowania prawne, które wyznaczają ramy dla funkcjonowania turystyki międzynarodowej (Przeorek-Smyka 2013, s. 241). Problematyka swobodnego przepływu osób stanowi interdyscyplinarny i komparatystycznie ujmowany przedmiot zainteresowania środowiska naukowego. Prezentowany obszar badawczy z uwagi na dynamiczny postęp gospodarczy rzutuje na kondycję finansów publicznych w państwie.

Turystyka transgraniczna jest jednym z najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki na świecie. Nie ma wątpliwości, że z roku na rok przemysł turystyczny zyskuje na znaczeniu. Ludzie podróżują w celach służbowych bądź prywatnych, zarówno regionalnie jak i międzynarodowo, dlatego też należy uznać turystykę za interesujące i znaczące zjawisko gospodarcze, ale także zjawisko społeczne. Turystyka stanowi jeden z największych fenomenów współczesnej gospodarki (Sala 2017, s. 143).

Zjawisko turystyki transgranicznej związane jest z przemieszczaniem się ludzi pomiędzy różnymi państwami w celach rekreacyjnych, kulturalnych, naukowych czy biznesowych. Turystyka stanowi ważny element gospodarki, dlatego co roku przeznaczana na wskazany sektor określoną ilość środków finansowych z budżetu państwa. Ponadto, co warto podkreślić, uznaje się, że zjawisko turystyki transgranicznej tworzy nieocenioną okazję do budowania pożądanych stosunków międzynarodowych. Wskazuje się, że we współczesnym świecie turystyka międzynarodowa to również determinujący element dla międzynarodowego obrotu gospodarczego i wymiany międzynarodowej (Wyciechowska 2016, s. 248).

Liczba wyjazdów turystycznych mieszkańców Polski odnotowanych przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS) w 2022 r. wyniosła 74,4 mln i stanowiło to o 18,9% więcej niż w 2021 r. Według danych GUS, Polacy zdecydowanie

część jako cel swoich podróży wybierali Polskę, bowiem odnotowano, że podróży krajowych w 2022 r. było 61,2 mln. Z tych wszystkich podróży 34,8 mln stanowiły podróże krótkookresowe (czyli 2-4 dni), a 26,4 mln podróże długookresowe, które trwały 5 dni i więcej. Główny Urząd Statystyczny przeprowadził także badania w przedmiocie podróży zagranicznych. Z przygotowanej przez GUS analizy wynika, że liczba podróży zagranicznych z udziałem Polaków wyniosła 13,2 mln, czyli stanowiło to o 77,3% więcej niż miało to miejsce w roku poprzednim. Zdecydowanie częściej Polacy wybierali się na zagraniczne podróże długoterminowe. Ze względu na przedmiot prowadzonych badań Autorzy skoncentrują swoje rozważania na natężeniu krajowego i zagranicznego ruchu turystycznego Polaków, zgodnie z Tabelą 1 i Tabelą 2.

Tabela 1. Natężenie krajowego ruchu turystycznego w 16 województwach Polski w 2022 r.

Województwo	Liczba turystów w mln
Dolnośląskie	4,0
Kujawsko-pomorskie	2,1
Lubelskie	2,2
Lubuskie	1,0
Łódzkie	1,8
Małopolskie	7,5
Mazowieckie	6,2
Opolskie	0,6
Podkarpackie	2,8
Podlaskie	1,2
Pomorskie	7,2
Śląskie	3,0
Świętokrzyskie	1,2
Warmińsko-mazurskie	2,8
Wielkopolskie	2,5
Zachodniopomorskie	5,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych ze strony internetowej GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2022-roku,1,20.html>. (dostęp: 7.11.2023 r.)

Dane zaprezentowane w Tabeli 1 wskazują na zintensyfikowany ruch turystyczny do województw, które znajdują się blisko morza czy gór, czyli charakteryzujących się naturalnymi uwarunkowaniami geograficznymi. Ponadto, Polacy jako kierunek swoich podróży, wybierają także województwa posiadające bogactwo kulturalne i historyczne.

Tabela 2. Natężenie zagranicznego ruchu turystycznego wśród Polaków w 2022 r.

Państwo	Liczba turystów w tys.
Niemcy	2419
Włochy	1047
Grecja	801
Wielka Brytania	749
Hiszpania	714
Czechy	628
Chorwacja	626
Turcja	416
Francja	400
Słowacja	378
Austria	320
Bułgaria	262
Szwecja	256
Węgry	250
Holandia	239
Norwegia	237
Egipt	188
Stany Zjednoczone	140

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych ze strony internetowej GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2022-roku,1,20.html>. (dostęp: 7.11.2023 r.)

Powyższe dane wskazują na dynamiczny zagraniczny ruch turystyczny obywateli Polski. Stosunkowo najczęściej Polacy jako międzynarodowy kierunek swoich podróży wybierają Niemcy. Należy zatem wnioskować, że podobieństwa wynikające z kultury polskiej i niemieckiej, ich infrastruktura, a także bliskość od polskiej granicy stanowią kluczowe przesłanki do wybrania wskazanego kierunku podróży. Niemniejże znaczenia dla Polaków wybierających zagraniczne

podróże mają czynniki pogodowe oraz bogactwo dziedzictwa narodowego danego państwa.

Prawa wynikające z przynależności do Unii Europejskiej (dalej jako: UE) stanowią podwaliny funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Implikuje to tym samym możliwość swobodnego przemieszczania się obywateli pomiędzy poszczególnymi państwami UE. Swoboda przepływu osób jest jedną z czterech podstawowych swobód obok: swobody przepływu towarów, usług i kapitału, które zostały przyznane obywatelom UE na podstawie właściwych traktatów (Czermińska 2013, s. 14). Wskazane swobody uznawane są za fundamentalne prawo kreujące wspólny rynek UE⁴. Swoboda przepływu osób odnosi się do idei nieograniczonego przemieszczania się ludzi (obywateli UE i ich rodzin) pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Koncept ten powiązany jest także z ideą otwartych granic i liberalizacją przepływu ludzi. Zasada swobody przepływu osób jako jeden z podstawowych elementów jednolitego rynku zagwarantowała obywatelom UE możliwości podróżowania, pracowania i mieszkania w innych państwach UE, tym samym eliminując konieczność posiadania wizy lub przechodzenia przez sformalizowane procedury imigracyjne.

W literaturze przedmiotu wskazano, że swoboda przepływu osób ewoluowała (Czermińska 2013, s. 14). Odnotowuje się, że swoboda ta początkowo obejmowała wyłącznie przepływ pracowników i usługodawców. Uregulowania te wynikały z Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.⁵ (dalej jako: TFUE). Wprowadzone postanowienia nie były jednak wystarczające, dlatego też ustanowiono dodatkowe traktaty i dyrektywy, które doprecyzowały kwestię swobody przemieszczania się. Traktat o Unii Europejskiej⁶ wprowadził pojęcie obywatelstwa UE, które z mocy prawa przysługiwało wszystkim obywatelom państw członkowskich UE. Potwierdzenia przyjętych uregulowań należy upatrywać także w art. 20 TFUE, zgodnie z którym ustanawia się obywatelstwo UE, a obywatelem UE jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo UE ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak. Zwracając uwagę na zakres podmiotowy badanej swobody, należy odnotować fakt, iż obywatelstwo UE umożliwia swobodne przemieszczanie się osób i przebywanie na terytorium państwa będącego

⁴ Swobodny przepływ osób: prawa podstawowe i obywatelstwo UE, dane zaczerpnięte ze strony internetowej: <https://www.gov.pl/web/mswia/swobodny-przeplyw-osob-prawa-podstawowe-i-obywatelstwo-ue> (dostęp 13.11.2023 r.).

⁵ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

⁶ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

członkiem Wspólnoty Europejskiej⁷. Wpływ na wspomniany zakres podmiotowy swobody przemieszczania się osób, miało także wprowadzenie kompleksowej dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli UE i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich⁸ (dalej jako: dyrektywa 2004/38/WE). Dyrektywa 2004/38/WE doprecyzowała definicję członka rodziny obywatela UE. W rozumieniu ww. dokumentu członkowie rodziny to: współmałżonek, zarejestrowany partner, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; bezpośredni zstępni, którzy nie ukończyli 21. Roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz bezpośredni zstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera, a także pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni oraz bezpośredni wstępni współmałżonka lub zarejestrowanego partnera⁹. Konstatując, zauważa się, że na podstawie wprowadzonej dyrektywy członek rodziny obywatela UE automatycznie, z mocy prawa uzyskuje możliwość swobodnego przemieszczania się pomiędzy państwami Wspólnoty Europejskiej.

Należy wskazać, że branża turystyczna nie stanowi jednolitej dziedziny gospodarczej, bowiem tworzona jest przez samodzielnie sektory (Przeorek-Smyka 2013, s. 241). Uregulowania prawne dotyczące szeroko rozumianej turystyki i jej oddziaływania na finanse publiczne różnią się w zależności od badanego regionu. Obowiązuje jednak pewna ogólna struktura uregulowań, która obejmuje kwestie związane z swobodą przepływu osób, przysługującą obywatelom UE. Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów wpływających na rozwój turystyki transgranicznej spoczywa na organach władzy publicznej. Podkreślić należy, że dokumenty w postaci ustaw czy deklaracji stanowią wyraz priorytetowych celów i zadań formułowanych w ramach polityki międzynarodowej i krajowej (Przeorek-Smyka 2013, s. 241). Wspieranie równowagi w branży turystycznej, utrzymanie stabilności i synchronizacja dochodów i wydatków przeznaczanych na jej działanie wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju turystyki.

⁷ Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Swoboda przepływu osób, dane zaczerpnięte ze strony internetowej: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/147/swobodny-przeplyw-osob> (dostęp 13.11.2023 r.)

⁸ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 158, str. 77).

⁹ *Ibidem*.

SZCZEGÓLNY CHARAKTER PRAWNY GMIN UZDROWISKOWYCH

Należy mieć na uwadze, że turystyka transgraniczna w obecnych czasach nie stanowi zjawiska obejmującego wyłącznie podróżowanie w celach zarobkowych, wypoczynkowych czy mieszkaniowych. Ludzie coraz częściej podróżują w celu poprawy stanu i kondycji swojego zdrowia. Zjawisko starzejącego się społeczeństwa, przyspieszenie tempa życia, a także powszechnie występujące choroby cywilizacyjne, zintensyfikowały potrzebę przemieszczania się w celach zdrowotnych. Oznacza to, że społeczeństwo jako destynację swojej podróży wybiera obszary posiadające złoża naturalnych surowców leczniczych, a także klimat o potwierdzonych właściwościach leczniczych. Dlatego też ustawodawca wprowadził szereg uregulowań prawnych określających szczególny charakter gminy uzdrowiskowej. Poprzez zainicjowane standardy prawne, pośrednio realizuje się ciężące na władzach publicznych obowiązki związane z przestrzeganiem konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia. Bowiern zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰ (dalej: Konstytucja RP), każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Realizacja tego prawa możliwa jest również poprzez korzystanie z zorganizowanej działalności polegającej na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej z zakresu leczenia uzdrowiskowego albo rehabilitacji uzdrowiskowej, prowadzoną w uzdrowisku przez zakłady lecznictwa uzdrowiskowego albo poza uzdrowiskiem w szpitalach i sanatoriach znajdujących się w urzędzonych podziemnych wyrobiskach górniczych, przy wykorzystaniu warunków naturalnych. Ponadto, zgodnie z art. 68 ust. 3 Konstytucji RP, władze publiczne obowiązane są do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom z niepełnosprawnościami i osobom w podeszłym wieku. Tym samym niezbędnym jest popieranie i promocja obszarów identyfikujących się szczególnymi warunkami uzdrowiskowymi.

Podstawową jednostką podziału terytorialnego w Polsce jest gmina. Niektóre z nich charakteryzują się szczególnymi walorami zdrowotnymi, klimatycznymi i wypoczynkowymi (Kosior i Ogonowska 2016, s. 193). Podstawę prawną funkcjonowania gmin uzdrowiskowych należy upatrywać w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych¹¹ (dalej jako: u.l.u.),

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.).

w której ustawodawca wprowadził podstawowe dla omawianej problematyki definicje legalne. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.l.u. gmina uzdrowskowa to gmina, której obszarowi lub jego części został nadany status uzdrowiska w trybie określonym w u.l.u. Z kolei uzdrowisko w rozumieniu u.l.u. to obszar, na terenie którego prowadzone jest leczenie uzdrowskowe, wydzielony w celu wykorzystania i ochrony znajdujących się na jego obszarze naturalnych surowców leczniczych, spełniający warunki, o których stanowi art. 34 ust. 1 u.l.u., któremu został nadany status uzdrowiska. Obecnie w Polsce występuje 47 uzdrowsk statutowych¹². Warto dodać, że granice obszaru, któremu został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowskowej, pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin, miast lub jednostek pomocniczych gmin (art. 33 ust. 1 u.l.u.). Przenosząc powyższe uregulowania na grunt międzynarodowy, należy odnotować, że w Europie nie wykształciła się jednolita definicja uzdrowska. Wynika to z faktu, iż uzdrowska w zależności od obszaru terytorialnego na jakim występują, będą posiadały zróżnicowany charakter i inny zakres funkcjonalny (Dryglas i in. 2021, s. 7)¹³. Bowiem, co podkreśla się w piśmiennictwie, działalność niektórych z uzdrowsk skoncentrowana będzie na leczeniu uzdrowskowym w oparciu o naturalne surowce lecznicze, przy jednoczesnym występowaniu uzdrowsk, które w głównej mierzy będą realizowały zadania związane z przywróceniem właściwego stanu psychofizycznego pacjenta, kuracjusza wykonując zabiegi lecznicze, jak i zabiegi typu *spa* i *wellness* (Dryglas i in. 2021, s. 7). Uzdrowska są zatem niezbędnym elementem szeroko rozumianej ochrony zdrowia zarówno na gruncie uregulowań krajowych jak i międzynarodowych (Kowalski 2016, s. 39). Pełnią także kluczową rolę przy promocji zdrowia oraz wprowadzeniu programów mających na celu szerzenie świadomości o profilaktyce zdrowotnej. Niemniej jednak, brak jest unijnych uregulowań, które jednoznacznie określałyby klasyfikację uzdrowsk, a także warunków, które musiałyby zostać spełnione, aby możliwym było uzyskanie statusu uzdrowska (Wołowicz 2003, s. 97-105).

W odróżnieniu od uregulowań unijnych, polski ustawodawca określił warunki umożliwiające nadaniu danej miejscowości statusu uzdrowska. Aktualnie na gruncie prawa polskiego, ustawodawca nadaje danemu obszarowi status uzdrowska, w sytuacji, kiedy zostaną łącznie spełnione wymogi wskazane w u.l.u. Obszar starający się o uzyskanie statusu uzdrowska powinien przede wszystkim

¹² Stowarzyszenie Gmin Uzdrowskowych, dane zaczerpnięte ze strony internetowej: <https://sgurp.pl> (dostęp 17.11.2023 r.).

¹³ Dokument powstał w ramach projektu „Ocena potencjału turystycznego i uzdrowskowego gmin uzdrowskowych oraz gmin posiadających status obszaru ochrony uzdrowskowej” dla Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

posiadać złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w u.l.u, a także klimat o właściwościach leczniczych, które został potwierdzony w oparciu o wyodrębnione kryteria. Potwierdzenie właściwości leczniczych naturalnych surowców i właściwości leczniczych klimatu uzyskuje się na podstawie złożonej dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych badań, które potwierdzają pożądane właściwości przy jednoczesnym wykluczeniu czynników negatywnie oddziałujących na życie i zdrowie ludzi (Sikora 2014, s. 113).

Kolejnym warunkiem, który powinna spełnić gmina aspirująca do statusu uzdrowiska to utworzenie na jej terenie zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego. Każdy zakład leczniczy powinien działać w oparciu o indywidualnie określone kierunki lecznictwa uzdrowiskowego, art. skoncentrowanie na chorobach reumatologicznych, chorobach oka czy chorobach układu trawienia (Kowalski 2016, s. 43). Zróżnicowanie tych kierunków lecznictwa niezbędnym jest do podejmowania kompleksowych działań mających na celu eliminowanie lub minimalizowanie występujących chorób i dolegliwości wśród społeczeństwa. Ważnym jest, aby przypisane danemu uzdrowisku kierunki lecznictwa były weryfikowane, celem stworzenia wystarczającej bazy uzdrowiskowej, która trudnić się będzie zarówno chorobami cywilizacyjnymi jak i stosunkowo rzadkimi i trudno wyleczalnymi schorzeniami. Na gruncie art. 6 u.l.u. zakładami lecznictwa uzdrowiskowego są: szpitale uzdrowiskowe, sanatoria uzdrowiskowe, szpitale uzdrowiskowe dla dzieci i sanatoria uzdrowiskowe dla dzieci, przychodnie uzdrowiskowe, zakłady przyrodolecnicze oraz szpitale i sanatoria w urządzonych podziemnych wyrobiskach górniczych. Podkreśla się, że coraz częściej funkcjonują uzdrowiska hybrydowe, oznacza to, że wraz ze wzrostem zapotrzebowania na uzdrowiska nie będą już tworzone uzdrowiska jednego typu, świadczące jeden rodzaj usług leczniczych, a różne ich kombinacje (Węclowicz-Bilska 2008, s. 24).

Jednocześnie obszar, które chce uzyskać status uzdrowiska powinien spełniać określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska oraz posiadać infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, jak i w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzić gospodarkę odpadami. Wskazuje się, że w przypadku, jeżeli dany obszar spełnia większość warunków wskazanych w art. 34 ust. 1 u.l.u., ale nie posiada zakładów oraz urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego to pomimo tego istnieje realna możliwość by gmina starała się o nadanie jej statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej (Ofiarska 2016, s. 11-12).

Szczególony charakter gminy uzdrowiskowej powiązany jest bezpośrednio ze standardami wyznaczonymi w art. 38 u.l.u. Wyeksponowano w nim trzy rodzaje stref ochrony uzdrowiskowej, oznaczone literami „A”, „B” i „C”. Strefa te odróżniają obszary uzdrowiska lub obszary ochrony uzdrowiskowej znajdujące się w gminie uzdrowiskowej od gmin, które określonego statusu nie posiadają. Strefa „A”, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 65%, obejmuje obszar, na którym są zlokalizowane lub planowane zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urzędzenia lecznictwa uzdrowiskowego, a także inne obiekty służące lecznictwu uzdrowiskowemu lub obsłudze pacjenta, kuracjusza lub turysty, w zakresie nieutrudniającym funkcjonowania lecznictwa uzdrowiskowego, w szczególności: pensjonaty, restauracje lub kawiarnie. Ustawodawca dokonał także w art. 38a ust. 1 pkt 1 -12 u.l.u. wyliczenia ograniczeń, które związane są z przynależnością danego terenu do strefy „A” (Kosior i Ogonowska 2016, s. 195-196). Z kolei strefa „B”, dla której procentowy udział terenów zieleni wynosi nie mniej niż 50%, obejmuje obszar przyległy do strefy „A” i stanowiący jej otoczenie, który jest przeznaczony dla niemających negatywnego wpływu na właściwości lecznicze uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz nieuciążliwych dla pacjentów – obiektów usługowych, turystycznych, w tym hoteli, rekreacyjnych, sportowych i komunalnych, budownictwa mieszkaniowego oraz innych związanych z zaspokajaniem potrzeb osób przebywających na tym obszarze lub objęty granicami parku narodowego lub rezerwatu przyrody albo jest lasem, morzem lub jeziorem. W przypadku strefy „B” ustawodawca dopuścił możliwość umiejscowienia na tym terenie budynków mieszkalnych, turystycznych, a nawet prowadzenie targowisk czy działalności rolniczej. W strefie „C”, procentowy udział terenów biologicznie czynnych wynosi nie mniej niż 45%, obejmuje obszar przyległy do strefy „B” i stanowiący jej otoczenie oraz obszar mający wpływ na zachowanie walorów krajobrazowych, klimatycznych oraz ochronę złóż naturalnych surowców leczniczych. W najmniej restrykcyjnej strefie „C” ustawodawca wprowadził reżim prawny związany z wprowadzeniem ograniczeń w przedmiocie budowy i innych czynności związany z: budową zakładów przemysłowych, pozyskiwaniem surowców mineralnych innych niż naturalne surowce lecznicze; prowadzeniem robót melioracyjnych i innych działań powodujących niekorzystną zmianę istniejących stosunków wodnych, prowadzeniem działań mających negatywny wpływ na fizjografię uzdrowiska i jego układ urbanistyczny lub właściwości lecznicze klimatu, a także wycinką drzew leśnych i parkowych, z wyjątkiem cięć pielęgnacyjnych i wyrębu określonego w planie urzędzenia lasu.

Na gruncie prowadzonych rozważań należy także wskazać, że ustawodawca

nadając szczególny charakter prawny gminie uzdrowiskowej, w art. 45 u.l.u. ustanowił, że do nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska, może zostać dodany odpowiednio człon „zdrój”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody lecznicze lub wyraz „cieplice” bądź „uzdrowisko termalne”, jeżeli podstawą leczenia uzdrowiskowego są wody termalne. „Prawo do używania szczególnej nazwy stanowi wyróżnik potwierdzający uzdrowiskowy charakter danej gminy” (Jachimowicz-Jankowska 2023, s. 6).

Ostatnim wybranym elementem wyróżniającym gminę uzdrowiskową oraz gminę posiadającą status obszaru ochrony uzdrowiskowej jest ich szczególny zakres zadań. Poza zadaniami przewidzianymi w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴, gminy uzdrowiskowe prowadzą także zadania własne ściśle powiązanie z działalnością leczniczą uzdrowisk. Do zadań tych zgodnie z art. 46 u.l.u. należy:

1. gospodarowanie terenami, z uwzględnieniem potrzeb lecznictwa uzdrowiskowego, ochrony źródeł naturalnych surowców leczniczych oraz budowy lub innych czynności zabronionych w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej;
2. ochrona warunków naturalnych uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej oraz spełniania wymagań w zakresie dopuszczalnych norm zanieczyszczeń powietrza, natężenia hałasu, odprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, gospodarki odpadami, emisji pól elektromagnetycznych, o których mowa w odrębnych przepisach;
3. tworzenie warunków do funkcjonowania zakładów i urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego oraz rozwoju infrastruktury komunalnej w celu zaspokajania potrzeb osób przebywających w gminie w celu leczenia uzdrowiskowego;
4. tworzenie i ulepszanie infrastruktury komunalnej i technicznej przeznaczonej dla uzdrowisk lub obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Gmina uzdrowiskowa to obszar o szczególnym charakterze, który wynika z harmonijnego połączenia naturalnych zasobów, infrastruktury zdrowotnej, dziedzictwa kulturowego i edukacji promującej zdrowy styl życia. Koncepcja funkcjonowania gmin uzdrowiskowych sprowadza się do ochrony, a także poprawy zdrowia i życia wśród społeczeństwa. Należy wskazać, że uregulowania prawne dotyczące gmin uzdrowiskowych różnią się w zależności od danego państwa

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

i obowiązującego w nim porządku prawnego. Niemniej jednak, istnieje pewna ogólna struktura uregulowań, która obejmuje kwestie związane z lecznictwem, ochroną środowiska, planowaniem przestrzennym i promocją zdrowia. Odnotowania wymaga również fakt, że istnieją także rozbieżności ustrojowe gmin uzdrowiskowych występujących w Polsce, które dotyczą takich specyfikacji jak art.: obszar, nazwa, zadania czy opłata uzdrowiskowa (Woźniak 2019, s. 180). Gmina uzdrowiskowa jednak w swoim podstawowym założeniu jest zgodna z standardami wyznaczonymi dla gmin nieposiadających wskazanego statusu. Warto jednak mieć na uwadze, że określone rozbieżności, chociażby w zakresie zadań gmin a gmin uzdrowiskowych mają kluczowe znaczenie dla realizacji założeń związanych z poprawą kondycji zdrowotnej społeczeństwa.

ZAŁOŻENIA OPŁATY UZDROWISKOWEJ W POLSCE

Szczególony charakter prawny gmin uzdrowiskowych został również odzwierciedlony w art. 48 u.l.u. poprzez przyznanie prawa do pobierania opłaty uzdrowiskowej, gminom uzdrowiskowym w celu realizacji zadań, o których mowa w art. 46 u.l.u., na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Wprowadzone przez ustawodawcę za pomocą odesłania, rozczłonkowanie treściowe, wymaga odniesienia się również do innych regulacji związanych z opłatą uzdrowiskową uregulowanych w szczególności ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (dalej jako: „PiOL”)¹⁵.

Niemniej jednak, odkodowanie założeń opłaty uzdrowiskowej funkcjonującej w obecnym kształcie nie jest łatwym zadaniem, gdyż uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym i uzdrowiskach złożonego drukiem nr 3636 Sejmu IV kadencji¹⁶, a także złożony projekt ustawy nie przewidywał wprowadzenia uregulowania opłaty uzdrowiskowej do treści u.l.u., a jedynie poprzez nowelizację art. 17 PiOL. Dokonując wykładni projektowanych przepisów, a także biorąc pod uwagę treść uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy u.l.u. uznać można, że opłata uzdrowiskowa jest kwalifikowaną postacią opłaty miejscowej. Odzwierciedlenie miało to w konstrukcji pierwotnie projektowanej opłaty uzdrowiskowej, której definicja miała zostać wprowadzona w art. 17 ust. 4 PiOL. Projektowany przepis miał mieć następujące brzmienie: „4. Opłatę miejscową pobiera się w miejscowościach znajdujących się na obszarach, które zostały uznane za uzdrowisko w trybie art. 33 ust. 3 ustawy z dnia ...

¹⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

¹⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3636.htm> (dostęp: 10.12.2023 r.).

2004 r. o lecznictwie uzdrowiskowym i uzdrowiskach (Dz. U. Nr ..., poz. ...). Opłata ta w tym przypadku nosi nazwę opłaty uzdrowiskowej”. W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy wskazano, że opłata uzdrowiskowa ma stanowić instrument równoważenia kosztów związanych z uzyskaniem przez gminę potwierdzenia właściwości leczniczych oraz kosztów, mogących powstać przy stosowaniu przepisów związanych z strefami ochronnymi (aktualnie art. 38 u.l.u.) oraz operatem uzdrowiskowym (aktualnie art. 39 u.l.u.).

Zauważyć jednak trzeba, że w toku procesu legislacyjnego wprowadzono przepis, którego treść jest tożsama z aktualnym art. 48 u.l.u. Wydaje się, że pierwsze wprowadzenie tej regulacji miało miejsce w sprawozdaniu Komisji Gospodarki Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Komisji Zdrowia – Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym i uzdrowiskach. Przy czym w toku badań nie znaleziono uzasadnienia wprowadzonej poprawki.

W literaturze przedmiotu można znaleźć stanowisko, które wskazuje, że wprowadzenie opłaty uzdrowiskowej jest podyktowane „dyrektywą wynikającą z zasady podziału zasobów publicznych odpowiednio do zadań” (Wołowiec 2022, s. 148). Ponadto z uwagi na to, że opłata uzdrowiskowa jest ograniczona wyłącznie do ściśle określonych miejscowości, w szczególności o charakterze uzdrowiskowym, można stwierdzić że jest to specyficzna danina publiczna odznaczająca się cechą ścisłej terytorialności. Ponadto, zgodzić się należy z T. Wołowiczem, że „Konstrukcja tych opłat nawiązuje do zryczałtowanego podatku od osób fizycznych o charakterze konsumpcyjnym, pobieranego od osobistych dochodów w fazie ich wydatkowania” (Wołowiec 2016, s. 64). W konsekwencji, uznać można że założeniem opłaty uzdrowiskowej jest wprowadzenie pośredniej daniny związanej z korzystaniem z określonego terytorium, mającego walory uzdrowiskowe. W tym miejscu należy również przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w literaturze przedmiotu, opłata jako daniny publicznej posiada wszystkie cechy podatku z wyjątkiem jednego elementu – odpłatności. Odpłatność oznacza, że w zamian za świadczenie pieniężne uiszczone za skonkretyzowaną czynność (Gomułowicz 2022, s. 155), podmiot otrzymuje od uprawnionego organu świadczenie wzajemne, którego wartość jest co do zasady równa wartości świadczenia pieniężnego (Brzeziński 2003, s. 36). Wydaje się więc, że ekwiwalentność opłaty uzdrowiskowej polega na korzystaniu ze zdrowotnych walorów miejscowości uzdrowiskowych.

ZNACZENIE OPŁATY UZDROWISKOWEJ W SYSTEMIE PODATKÓW LOKALNYCH (NA PRZYKŁADZIE GMIN KOŁOBRZEG ORAZ ŚWINOUJŚCIE)

Opłata uzdrowiskowa jako składowa dochodów jednostek samorządu terytorialnego jawi się jako dochód o podwójnym znaczeniu. Po pierwsze, jak zostało już wskazane, opłata uzdrowiskowa ma niejako zrekompensować poniesione przez gminy uzdrowiskowe różne koszty związane art. ze statusem gminy uzdrowiskowej. Po drugie, z uwagi na wprowadzenie do u.l.u. dotacji uzdrowiskowej, opłata uzdrowiskowa tworzy podwójny dochód budżetu gminnego. Zgodnie z art. 49 u.l.u., gmina uzdrowiskowa, która realizuje dodatkowe zadania własne gmin uzdrowiskowych i posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej określone w art. 46 u.l.u., otrzymuje dotację z budżetu państwa w wysokości równej wpływom z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w uzdrowisku w roku poprzedzającym rok bazowy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267). Tym samym, każda złotówka opłaty uzdrowiskowej jest wpłacana do budżetu niejako dwukrotnie. Za pierwszym razem jako sama opłata uzdrowiskowa, zaś za drugim razem jako dotacja z budżetu państwa w następnym roku bazowym.

Z uwagi na mechanizm, który premiuje opłaty uzdrowiskowe, należy przeanalizować jakie były wpływy z tytułu opłaty uzdrowiskowej oraz ich stosunku do całości wykonanego budżetu w latach 2021 – czerwiec 2023. W tym celu wybrano dwie gminy tj. gminę Kołobrzeg oraz gminę Świnoujście.

Tabela 3. Wpływy z tytułu opłaty uzdrowiskowej w gminie Kołobrzeg oraz gminie Świnoujście.

Gmina	Badany okres	Dochód całkowity wykonany	Dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wykonany
Kołobrzeg	2021	332 743 204,80 zł	12 878 690,93 zł
	2022	342 988 126,49 zł	19 617 210,66 zł
	01 – 06.2023	149 352 928,58 zł	9 014 494,80 zł
Świnoujście	2021	779 720 959,76 zł	7 619 759,93 zł
	2022	485 793 011,09 zł	12 405 194,09 zł
	01 – 06.2023	358 921 798,97 zł	5 561 034,98 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zaczerpniętych z sprawozdań finansowych opisowych oraz sprawozdań finansowych Rb gminy Kołobrzeg oraz gminy Świnoujście: <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=1327> (dostęp 11.12.2023 r.), <https://bip.um.kolobrzeg.pl/m,30368,budzet-2023.html> (dostęp 11.12.2023 r.), <https://bip.um.swinoujscie.pl/artykuly/456/budzet> (dostęp: 11.12.2023 r.).

Powyższe zestawienie wskazuje, że istnieje dysproporcja między uzyskanym dochodem z tytułu opłaty uzdrowiskowej między gminą Kołobrzeg a gminą Świnoujście. W gminie Kołobrzeg, w roku 2021 dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wyniósł ok 3,9% dochodu całkowitego tej gminy. W roku 2022 dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wyniósł ok 5,7% dochodu całkowitego tej gminy. Do czerwca 2023 r. dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wyniósł ok 6% dochodu całkowitego tej gminy. Dla gminy Świnoujście wyniki te były następujące. W roku 2021 dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wyniósł ok 1% dochodu całkowitego tej gminy. W roku 2022 dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wyniósł ok 2,6% dochodu całkowitego tej gminy. Do czerwca 2023 r. dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej wyniósł ok 1,5% dochodu całkowitego tej gminy. Uśredniając, w gminie Kołobrzeg dochód z tytułu opłaty uzdrowiskowej przekłada się na ok 5,2% całkowitego dochodu tej gminy, zaś w gminie Świnoujście jest to ok 1,7% całkowitego dochodu tej gminy. W konsekwencji, wpływy z tytułu opłaty uzdrowiskowej w gminie Kołobrzeg są ponad trzykrotnie większe niż w gminie Świnoujście.

Mając na uwadze również wprowadzoną premię z tytułu dotacji budżetowej w wysokości wpływów z tytułu opłaty uzdrowiskowej pobranej w poprzednim roku bazowym, można stwierdzić, że w przypadku gminy Kołobrzeg, opłata uzdrowiskowa wraz z dotacją stanowią znaczny wpływ do budżetu gminy. W przypadku gminy Świnoujście należy stwierdzić, że wpływy z tytułu opłaty uzdrowiskowej oraz dotacji budżetowej stanowią mniejszy niż w gminie Kołobrzeg, wpływ do budżetu gminy.

Konkludując, opłata uzdrowiskowa jako danina publiczna o charakterze lokalnym może, w zależności od danej gminy, stanowić znaczny wpływ do budżetu tej jednostki terytorialnej. W konsekwencji gminy o charakterze uzdrowiskowym mogą kształtować częściowo budżet w oparciu o pobrane opłaty uzdrowiskowe oraz otrzymane dotacje budżetowe, które stanowią równowartość pobranej w poprzednim roku bazowym opłaty uzdrowiskowej. Zauważyć trzeba jednak, że w przypadku niektórych gmin, opłata uzdrowiskowa może stanowić marginalny wpływ do budżetu tej jednostki terytorialnej co może prowadzić do rozważań nad sensem lub aktualnym kształtem opłaty uzdrowiskowej.

OPŁATA UZDROWISKOWA W NIEMIECKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Analizując problematykę opłaty uzdrowiskowej i jej wpływu na turystykę transgraniczną koniecznym wydaje się dokonanie badań o charakterze komparatystycznym. W niniejszym opracowaniu badania takie zostały przeprowadzone na obszarze Republiki Federalnej Niemiec. W poprzedniej części opracowania wskazano, że według danych GUS w 2022 r., Niemcy były krajem o największym natężeniu zagranicznego ruchu turystycznego wśród Polaków. Liczba turystów wyniosła 2 419 000. Cechą charakterystyczną turystyki transgranicznej, oczywiście oprócz wcześniejszego przygotowania niezbędnego sprzętu i zaopatrzenia, jest także konieczność zapoznania się z podstawowymi elementami kulturowymi i prawnymi państwa, które turysta ma zamiar odwiedzić. Szczególną uwagę w tym zakresie należy zwrócić na przepisy dotyczące obowiązków o charakterze daninowym. W tym zakresie szczególne znaczenie dla gmin turystycznych stanowić może właśnie opłata uzdrowiskowa.

Odpowiednikiem polskiej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych są niemieckie *Kommunalabgabengesetz* (KAG). Są to ustawy stanowe przyjęte osobno dla każdego z krajów związkowych, które stanowią najważniejszą podstawę prawną dochodów gmin i innych władz lokalnych tzw. podatków miejskich. Ustawy te regulują przede wszystkim stanowienie gminnych ustaw podatkowych, prawo ustalania podatków, pobór opłat administracyjnych i użytkowych oraz składek pobieranych przez gminy i powiaty. W opracowaniu analizie poddano ustawę regulującą tytułową problematykę dla Landu Mecklenburg-Vorpommern¹⁷.

W ustawie tej wskazano na fakultatywną możliwość wprowadzenia opłaty uzdrowiskowej w celu pokrycia kosztów produkcji i utrzymania obiektów przeznaczonych do celów uzdrowiskowych i rekreacyjnych, za imprezy organizowane w tym celu. To samo dotyczy możliwości bezpłatnego korzystania z lokalnego transportu publicznego dla gości uzdrowiskowych i rekreacyjnych. Tytułowa opłata w Niemczech funkcjonuje pod nazwą *Kurabgabe*, niemniej powszechnie przyjęta została także jej potoczna nazwa - *Kurtaxe*. Jest to danina publiczna o szczególnym charakterze, pobierana jest przez gminy od osób fizycznych przebywających czasowo w celach wypoczynkowych, turystycznych lub szkoleniowych. Opłatę tę mogą pobierać uzdrowiska, ośrodki wypoczynkowe i inne gminy turystyczne.

¹⁷ *Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2005, GVOBl. M-V 2005, S. 146 in der geänderten Fassung.*

Kurabgabe pobierana jest od wszystkich osób przebywających w gminie o szczególnych warunkach uzdrowiskowych, ale niebędących jej mieszkańcami (nierozrydentami), którym oferuje się możliwość korzystania z obiektów i uczestniczenia w wydarzeniach. Opłata jest również pobierana od mieszkańców, którzy mają główne miejsce zamieszkania w innej gminie. Oznacza to, że każdy, kto przebywa na obszarze poboru opłat, nie mając tam stałego miejsca zamieszkania (nierozrydent) i ma możliwość korzystania z obiektów użyteczności publicznej lub uczestniczenia w imprezach, jest zobowiązany do uiszczenia podatku uzdrowiskowego. Nierozrydentem jest również osoba, która jest właścicielem lokalu mieszkalnego na badanym obszarze, jeśli i w zakresie, w jakim wykorzystuje go głównie do celów rekreacyjnych. W odróżnieniu od polskiej opłaty uzdrowiskowej, do uiszczenia *Kurabgabe* zobowiązani są wszyscy nierozrydenci przebywający na terenie danej gminy uzdrowiskowej niezależnie od długości okresu pobytu. Oznacza to, że także osoby przebywające na terenie danej gminy krócej niż dobę np. 30 minut zobowiązane są do zapłaty tej opłaty uzdrowiskowej. Natomiast w Polsce opłata uzdrowiskowa pobierana jest od osób przebywających na obszarze gminy uzdrowiskowej dłużej niż 1 dobę.

Nie jest to jednak jedyna różnica. Ustawodawca niemiecki wprowadził interesujące rozwiązania w zakresie zapłaty tytułowej opłaty *Kurabgabe* zapłacić można w danym urzędzie gminy lub w specjalnych automatach podatkowych tzw. *Kurautomate*. Opłata ta pobierana jest także w drodze inkasa przez właścicieli obiektów turystycznych. Po uiszczeniu opłaty uzdrowiskowej osoby zobowiązane do zapłaty otrzymują kartę uzdrowiskową (*Kurkarte*). *Kurkarte* musi być zawsze noszona przez nierozrydentów podczas pobytu na obszarze poboru opłaty w razie kontroli urzędników lub przedstawicieli służb mundurowych.

Niemiecka ustawa KAG, wyznacza jednak tylko ogólne ramy prawne tej daniny publicznej. Szczegółowe regulacje dotyczące zasad poboru *Kurabgabe* znajdują się w aktach prawa miejscowego – niem. *Satzung*. W opracowaniu badaniem w tym zakresie objęto gminą Heringsdorf ze względu na jej bezpośrednie sąsiedztwo z gminą Świnoujście. Kwestie szczegółowe związane z poborem *Kurabgabe* w gminie Heringsdorf reguluje *Satzung Über die Erhebung einer Kurabgabe in der Tourismusregion Insel Usedom / Stadt Wolgast- Kurabgabebesatzung*¹⁸.

Akt ten wprowadza pewne modyfikacje w zakresie niemieckiego prawa krajowego, w szczególności dodatkowe ulgi podatkowe. Zgodnie z tym aktem, dana

¹⁸ *Satzung der Gemeinde Ostseebad Heringsdorf über die Erhebung einer Kurabgabe vom 14.03.2023*, <https://www.gemeinde-ostseebad-heringsdorf.de/index.php?ModID=7&FID=3557.260.1&object=tx%7C3557.260.1> [dostęp: 6.12.2023 r.].

osoba nie jest uważana za nierezydenta, jeśli prowadzi badania o charakterze naukowym lub edukacyjnym na obszarze gminy lub uprawia ogród działkowy w rozumieniu federalnej ustawy o ogrodach działkowych (*Bundesklingartengesetz*¹⁹) z wyłączeniem celów mieszkalnych. Z opłaty uzdrowskiej zwolnione są także dzieci do 6 roku życia. Na mocy tej uchwały wprowadzono także stawki opłaty uzdrowskiej, które różnią się w zależności od okresu turystycznego. W gminie Heringsdorf w okresie od 1.04. do 31.10 (tzw. wysoki okres turystyczny – *Hauptsaison*) wynoszą one 3,10 euro dziennie, natomiast w pozostałym okresie – 2,40 euro dziennie. Przy czym dzień przyjazdu i wyjazdu liczony jest jako dzień pobytu. Dodatkowo na obszarze gminy Heringsdorf, *Kurabgabe* obejmuje także opłatę podwyższoną w wysokości 0,40 euro za możliwość bezpłatnego lub ulgowego korzystania z lokalnego transportu publicznego (autobus). Podstawą naliczenia opłaty za pierwszy dzień pobytu jest stawka dzienna obowiązująca w dniu przyjazdu. Istnieje także możliwość zapłacenia rocznej opłaty uzdrowskiej. Obliczana ona jest na podstawie 28 stawek dziennych (wg. sezonu) i obecnie wynosi 86,80 euro. Dla porównania na obszarze Miasta Świnoujście obowiązuje opłata uzdrowska w wysokości 5,40 zł dziennie za każdą rozpoczętą dobę pobytu (pobierana jest od osób przebywających dłużej niż 1 dobę).

Ustawodawca niemiecki uregulował także sytuacje, kiedy dany doszło do nadpłaty *Kurabgabe*. W przypadku wcześniejszego wyjazdu dana gmina zwróci nadpłaconą opłatę uzdrowską, nie dotyczy to jednak opłat jednodniowych. Zwrot zostanie dokonany na rzecz posiadacza karty uzdrowskiej wyłącznie po zwrocie karty uzdrowskiej, na której odwrocie kwaterodawca poświadczył wyjazd lub potwierdził go w inny sposób. Wniosek o zwrot nadpłaconej opłaty można złożyć w ciągu 14 dni od dnia wyjazdu. Należy zauważyć, że rozwiązania takiego brakuje w polskim porządku prawnym.

PODSUMOWANIE

Przebywanie w miejscowościach o szczególnych walorach uzdrowskich, klimatycznych i krajobrazowych może powodować skutki o charakterze prawno-podatkowym. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma opłata uzdrowska, która ograniczona jest wyłącznie do ściśle określonych miejscowości, posiadających status uzdrowiska oraz korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach. Można zatem

¹⁹ Bundeskleingartengesetz vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist.

stwierdzić że jest to specyficzna danina publiczna odznaczająca się cechą ściślejszej terytorialności. Przeprowadzone badania w sposób jednoznaczny wskazują, że wpływy z opłaty uzdrowiskowej stanowią znaczną część dochodów własnych gmin uzdrowiskowych. Prowadzone prace badawcze pozwoliły na ustalenie, że opłata uzdrowiskowa w polskim i niemieckim porządku prawnym opiera się na podobnych założeniach. W obu Państwach jest to opłata o lokalnym charakterze, której główne założenia uregulowane zostały w ustawie mającej charakter ogólnopaństwowy. Niemniej zarówno ustawodawca polski, jak i niemiecki pozostawił prawodawcy lokalnemu możliwość dostosowania niektórych elementów opłaty do lokalnych potrzeb i możliwości.

Analizowana opłata w obu porządkach prawnych pobierana jest jedynie od osób fizycznych będących nierezydentami danej gminy według stawki dziennej tj. za każdy rozpoczęty dzień pobytu. W Niemczech w odróżnieniu od Polski obowiązek zapłaty opłaty uzdrowiskowej dotyczy także osób przebywających na obszarze gminy uzdrowiskowej krócej niż dobę, tj. tzw. jednodniowych turystów. Z tego względu obowiązek podatkowy powstaje z chwilą przekroczenia graniczy danej gminy uzdrowiskowej, i jest niezależny od tego jak długo turysta przebywa na jej obszarze (kilka minut, czy cały dzień). W tym zakresie nie ma także znaczenia, czy podatnik korzysta z występujących na obszarze tej gminy walorów turystycznych, klimatycznych czy uzdrowiskowych. Natomiast w Polsce opłatę uzdrowiskową pobiera się od osób fizycznych przebywających tylko dłużej niż dobę w miejscowościach, którym nadano status uzdrowiska. Do jej uiszczenia nie będą zatem zobowiązane osoby odwiedzające daną gminę, które nie korzystają z obiektów zakwaterowania na jej obszarze. Z tego względu opłata uzdrowiskowa w Niemczech wydaje się być nastawiona bardziej na cel fiskalny, niż w Polsce.

Zdaniem autorów możliwe jest zastosowanie tego rozwiązania także w Polsce, rozważyć jednak należy czy wprowadzenie obowiązku uiszczenia opłaty także dla nierezydentów przebywających krócej niż dobę, nie wpłynie negatywnie na ilość turystów odwiedzających gminy uzdrowiskowe. Interesującym rozwiązaniem, które wprowadził niemiecki prawodawca jest także możliwość uiszczenia opłaty w specjalnie przygotowanych do tego automatach (*Kurkarten automat*), można byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem pomocniczo tego rozwiązania w Polsce.

Pozytywnie należy także odnieść się do instytucji zwrotu przedpłaconej opłaty uzdrowiskowej w Niemczech - rozwiązania takiego brakuje w Polsce. Na aprobatę zasługuje również ustawowe zwolnienie z obowiązku zapłaty *Kurabgabe* dzieci do 6 roku życia – należałoby postulować o przyjęcie takiego

rozwiązania także w Polsce. Obecnie możliwe jest zastosowanie takiego zwolnienia tylko w ramach aktu prawa miejscowego, przy czym nie jest to powszechna praktyka.

BIBLIOGRAFIA

Monografia:

Brzeziński B.

2003 Wstęp do nauki prawa podatkowego, Toruń.

Gołembski G.

2006 Kompendium wiedzy o turystyce, Warszawa.

Węclowicz-Bilska

2008 Uzdrowiska polskie. Zagadnienia programowo-przestrzenne, Kraków.

Monografia wieloautorska:

Drygłaś D, Golba J., Walas B. i Drozd I.,

2021 Stan i możliwości rozwoju gmin uzdrowiskowych i obszarów ochrony uzdrowiskowej, Kraków.

Gomułowicz A.

2022 6. Podatek a opłata, [w:] Podatki i prawo podatkowe, red. A. Gomułowicz, D. Mączyński, Warszawa.

Kosior J. i Ogonowska A.

2016 Czy warto być gminą uzdrowiskową? Analiza porównawcza dochodów wybranych gmin uzdrowiskowych oraz gmin nieposiadających takiego statusu, [w:] Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, red. E. Koniuszewska, et. al., Szczecin.

Kowalski M.

2016 Zasady i tryb nadawania statusu uzdrowiska, [w:] Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, red. E. Koniuszewska, et. al., Szczecin.

Ofiarska M.

- 2016 Status prawny uzdrowiska i obszaru ochrony uzdrowiskowej, [w:] Szczególny status gminy uzdrowiskowej – z perspektywy 10 lat obowiązywania ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, red. E. Koniuszewska, et. al., Szczecin.

Czasopismo:

Czerminska M.

- 2013 Swoboda przepływu osób W Unii Europejskiej a prawa i wolności człowieka. Zasada wolności migracyjnej, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 2.

Jachimowicz-Jankowska P.

- 2023 Rozważania wokół nazwy miejscowości, w której granicach administracyjnych znajduje się obszar uzdrowiska, „Studia Administracyjne”, 1(17).

Przeorek-Smyka R.

- 2013 Determinanty prawne zrównoważonego rozwoju turystyki w Unii Europejskiej i w Polsce. Wybrane problemy, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 207.

Sala K.

- 2013 Rola turystyki w rozwoju obszarów transgranicznych na przykładzie Euroregionu Niemen, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 13.

Sikora K.

- 2014 Szczególny status gmin uzdrowiskowych w Polsce, „Studia Iuridica Lublinensia” nr 23.

Wołowicz T.

- 2003 Bariery finansowe i legislacyjne rozwoju polskim gmin uzdrowiskowych w perspektywie integracji z Unią Europejską, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3.
- 2016 Pobyt w szpitalu uzdrowiskowym a obowiązek poboru opłaty uzdrowiskowej, „Przegląd Prawa Publicznego”, nr 1.
- 2022 Odpowiedzialność inkasentów opłaty uzdrowiskowej, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2.

Woźniak M.

2019 Odrębność ustrojowa gmin uzdrowiskowych, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, z. 4.

Wyciechowska I.

2016 Turystyka międzynarodowa jako ważny komponent międzynarodowego obrotu osobowego – przyczynek do tematu, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 3, t. 52.

Akty prawa unijnego:

Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. U. UE. L. z 2004 r. Nr 158, str. 77).

Akty prawa polskiego:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 151 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

Akty prawa niemieckiego:

Kommunalabgabengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2005, (GVOBl. M-V 2005, S. 146 in der geänderten Fassung.)

Bundeskleingartengesetz vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210 in der geänderten Fassung)

Satzung der Gemeinde Ostseebad Heringsdorf über die Erhebung einer Kurabgabe vom 14.03.2023,

Źródła internetowe:

Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2022-roku,1,20.html>.

Ottavio M., noty tematyczne o Unii Europejskiej, Swoboda przepływu osób, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/147/swobodny-przeplyw-osob, 2023>.

Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych, <https://sgurp.pl> (dostęp 17.11.2023 r.).

<https://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/3636.htm> (dostęp: 10.12.2023 r.).

<http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=1327> (dostęp 11.12.2023 r.).

<https://bip.um.kolobrzeg.pl/m,30368,budzet-2023.html> (dostęp 11.12.2023 r.).

<https://bip.um.swinoujscie.pl/artykuly/456/budzet> (dostęp: 11.12.2023 r.).

THE HEALTH RESORT FEE IN THE ERA OF CROSS-BORDER TOURISM. CONSIDERATIONS BASED ON THE POLISH AND GERMAN LEGAL SYSTEMS

SUMMARY

Staying in localities with special health resort, climatic and landscape values may cause consequences of a legal and tax nature. Local fees are of fundamental importance in this respect. This issue becomes particularly important in the era of cross-border tourism. The aim of the study was to verify and compare the functioning of a specific public levy, i.e. the health resort fee in the Republic of Poland and the Federal Republic of Germany. The authors hypothesised that although this public levy in both countries is based on similar assumptions, there are significant differences in this respect. As part of the research carried out, the solutions applied in these countries were assessed, and the possibilities of adopting some German constructions of the health resort fee to the Polish legal system were considered. In presenting the title institution, a comparative approach was used. Theoretical

considerations were verified by practical aspects of the functioning of this fee in the bordering municipalities of Świnoujście and Heringsdorf. A dogmatic-legal method was used to develop the study by interpreting the relevant legal provisions. In addition, local legislation and acts of law were analysed, as well as the body of doctrine and case law. As a complementary research method, the formal-analytical method was also used, making subsidiary use of data obtained through access to public information, as well as data made available in the municipalities' financial reports.

Keywords: cross-border tourism, health resort fee, Kurabgabe

ZIELONY BUDŻET OBYWATELSKI W OBLICZU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przybliżenie funkcjonowania zielonego budżetu obywatelskiego jako kluczowej instytucji bezpośredniej aktywizacji mieszkańców w zakresie budowania przyrodniczego kapitału, a także omówienie jego wpływu na inwestycje kształtujące środowisko i zielone obszary w danym środowisku. Artykuł przedstawia także analizę efektywności powoływania zielonego budżetu obywatelskiego w realizacji projektów ekologicznych na przykładzie różnych miast. Ponadto celem prezentowanej problematyki jest ukazanie dynamiki zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji z zakresu ochrony środowiska, a tym samym ukazanie perspektyw społecznej aktywności w kontekście współdecydowania o priorytetach inwestycyjnych we współczesnym świecie, które koncentrują się w głównej mierze na osiągnięciu zrównoważonego rozwoju w wyżej wymienionych dziedzinach środowiska.

Słowa kluczowe: zielony budżet, budżet obywatelski, zrównoważony rozwój

¹ Studentka II roku SSP, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0009-0006-5852-6728, e-mail: wiktoria.bankal8@gmail.com.

² Studentka III roku SSP, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0009-0006-3040-1210, e-mail: weronika.lencewicz@wp.pl.

ROLA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W TWORZENIU ZIEŁONEGO BUDŻETU

Budżet obywatelski (BO) stanowi przykład innowacyjnej formy konsultacji społecznych, które umożliwiają mieszkańcom korzystanie z zasobów publicznych. Jako wydzielona część budżetu samorządu terytorialnego może być realizowany na różnych szczeblach, województwa, miasta, dzielnicy czy instytucji (Nowak 2017), co podkreśla jak ważną jest częścią publicznej działalności w zakresie decydowania o wyborze zakresu zadań publicznych w ramach wyznaczonej puli środków i jednocześnie pozwala na zdecydowany wzrost zaangażowania przez lokalne społeczności, które mają wpływ na realizację i kontrolę potrzeb, w tym również potrzeb grup wykluczonych bądź nieuprzywilejowanych politycznie. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie na co zostanie przeznaczona część wydatków z budżetu. Z kolei zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają następnie uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Te prawne ramy są określone w ustrojowych ustawach samorządowych. W literaturze zwraca się uwagę przede wszystkim na tożsamą organizację BO w poszczególnych miastach w Polsce, jednakże na uwagę zasługuje również podkreślenie różnic przez Sebastiana Bernat, który uważa je przede wszystkim w rozwiązaniach szczegółowych, a zalicza do nich m.in. m.in.: przestrzenne zasady alokacji środków, dopuszczalną wielkość zadań (w tym stosowane nazewnictwo grup projektów), metodę zgłaszania projektów, wiek i miejsce zamieszkania uczestników dopuszczonych do głosowania, stopień zaangażowania mieszkańców, zasady wyboru projektów. W poszczególnych miastach różna jest też pula środków przeznaczonych na realizację projektów BO (Bernat 2019), o czym traktują zmiany przepisów, które zostaną poruszone w dalszej części pracy.

Ważnym aspektem budżetu obywatelskiego jest jego cel, a bywa on zdecydowanie niejednorodny. Trafnie wskazuje się, że stanowi on ważną determinantę budowania fundamentów społeczeństwa obywatelskiego, dlatego też, nie można nie zgodzić się ze stanowiskiem Agnieszki Sobol, która po pierwsze, wskazuje na możliwość otwarcia dialogu obywatelskiego na przeciętnego mieszkańca. Zwraca również uwagę na fakt, iż rola BO nie będzie w pełni realizowana, jeżeli nie zostaną spełnione następujące warunki. Przede wszystkim należy zadbać o powody wprowadzania instytucji BO, powinny one przyświecać aktywizacji mieszkańców, a nie stanowić fasadowość i pozory zabiegania o interesy lokalne wyłącznie ze względów wyborczych, co jak podkreśla Sobol było niestety częstym zabiegiem,

zwłaszcza w okresie przedwyborczym w roku 2014, wówczas wiele samorządów zdecydowało o jego wprowadzeniu, a w wielu twarzą kampanii promocyjnych BO stali się burmistrzowie/prezydenci miast. Dodatkowo, aby celem BO mogło pozostać bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w rozwój lokalny, należy ograniczyć do jak najmniejszego stopnia poziom zinstytucjonalizowania, który stanowi najważniejszy czynnik zniechęcający mieszkańców, w szczególności zwraca się uwagę na narzucane priorytety programowe, które Sobol określa mianem „grantozy”, ponieważ odnoszą się do podmiotów, skupiających się wyłącznie na spełnieniu wymagań i realizacji partykularnych interesów, zapominając przy tym o szlachetnych ideach budowania społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto ważnym z perspektywy większego udziału lokalnych społeczności w wszelkich inicjatywach związanych z BO jest element świadomości i poczucia sprawczości. Zasadnym zdaje się pogląd, że BO można postrzegać jako doskonałe narzędzie wypracowywania kompromisowych stanowisk, który uczy negocjacji i współpracy (Sobol A. 2017, s. 172-182)

Poza główną ideą tego partycypacyjnego narzędzia, jaką jest zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania miastem oraz ich integracja, należy skupić się na projektach, w jakie się angażują. Zważywszy na zmieniające się otoczenie i coraz większą potrzebę ochrony środowiska coraz więcej działań społecznych skoncentrowanych jest na wspieraniu rozwoju terenów zielonych w danej okolicy, a tym samym wszelkie kwestie ekologiczne coraz częściej stanowią główny temat konsultacji społecznych. Należy zaznaczyć, że materia związana ze środowiskiem stanowi obszar, który z punktu widzenia inwestycyjnego nie przynoszą budżetowi zwrotnych korzyści finansowych, a zatem wywierają wpływ przede wszystkim na aspekty estetyczne i zdrowotne, zwłaszcza stan psychiczny mieszkańców. Jako, że zapewnienie zieleni mieszkańcom należy do zadań samorządów miejskich, zaś ich urządzenie i utrzymanie obciąża budżet miasta, tym samym podkreśla to dużą rolę mieszkańców w przeznaczaniu środków budżetu na cele związane z ekologią, bowiem oznacza to nic innego, co trafnie formuje Krystyna Pawłowska, która z całą mocą przekonuje, że „tereny zielone nie mają innych obrońców czy orędowników niż właśnie samorządy miejskie i mieszkańcy. Wśród wielu innych aspektów gospodarowania przestrzenią miasta, planowanie i zarządzanie terenami zielonymi to zagadnienie szczególnie ściśle związane z ideą partycypacji. Pierwsze i najczęściej podejmowane próby wspólnego działania społeczności lokalnych dotyczą zwykle ogródków osiedlowych lub placów zabaw dla dzieci, czyli elementarnych form zieleni miejskiej” (Pawłowska 2012, s. 66-67) Pokazuje to jak ważnym rozwiązaniem w kontekście dbania o środowisko i tworzenia

zieleni w mieście jest budżet obywatelski, ponieważ pozwala społeczności aktywnie współdecydować o priorytetach inwestycyjnych, które jak wskazują inicjatywy są coraz bardziej skupione wokół zrównoważonego rozwoju.

ASPEKTY PRAWNO-FINANSOWE ZIELONEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Przechodząc do regulacji, które dotyczą funkcjonowania zielonego budżetu, należy na samym początku zaznaczyć, że w Polsce nie ma aktów prawnych, które by bezpośrednio odnosiły się do budżetów obywatelskich. Samorządy zatem wprowadzają je, powołując się na art. 5a ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy” (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej jako ustawa o samorządzie gminnym) Co ważne, nowelizacja z 2019 r. wprowadza obligatoryjność budżetu partycypacyjnego dla miast na prawach powiatu, gdzie dotychczas był on instrumentem fakultatywnym. Budżet partycypacyjny nadal będzie jednak fakultatywny dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem Magdaleny Nowak, która słusznie zaznacza, że „główną zasadą budżetu partycypacyjnego jest wymóg realizacji postanowień. W świetle prawa projekt budżetu przygotowuje organ wykonawczy (czyli w gminach i miastach wójt, burmistrz lub prezydent), a uchwałę budżetową przyjmuje organ uchwałodawczy (rada gminy lub rada miasta), uwzględniając wolę mieszkańców” (Nowak 2017) Kwestią problematyczną w zakresie zielonego budżetu jest jego tematyczne zawężenie, mianowicie interpretując przepisy w sposób ścisły, można dojść do wniosku, że oficjalne ukierunkowanie budżetu obywatelskiego na pewien rodzaj zadań, tj. związanych z szeroko pojętym środowiskiem, może być niezgodne z prawem. Z drugiej zaś strony w art. 5 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym czytamy, że „środki wydatkowane w ramach budżetu obywatelskiego mogą być dzielone na pule obejmujące całość gminy i jej części lub kategorie kwotowe projektów dotyczące całości obszaru gminy lub jej części” (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Proponowanym rozwiązaniem, zastosowanym m.in. w Lublinie – mieście, które jako pierwsze w Polsce wprowadziło w 2016 r. instytucję Zielonego Budżetu, jest utworzenie równoległe do BO osobno Zielonego Budżetu. Warto również odnieść się do raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym funkcjonowania budżetów obywatelskich, w 2019 r., w którym poinformowała, że w 161 spośród 187 miast

(tj. 86 %), w których funkcjonował budżet obywatelski, wprowadzono go w oparciu o art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, a w 26 jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na innej podstawie prawnej (NIK 2019, s. 21), co pokazuje z jak bardzo niejednorodnym podejściem odnośnie prawnej podstawy wprowadzenia zielonego budżetu ze strony miast można się spotkać.

Ponadto na potrzeby zmian odnoszących się do konieczności podporządkowywania się przepisom i braku swobody JST, a tym samym samych mieszkańców wskazuje Eliza Bilewicz-Roszkowska, która zaznacza, że powrót do rozwiązania, w którym w BO będą miały wyodrębnione pule ze względu na rodzaj zadań, możliwy będzie dopiero, gdy zmienią się przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ewentualnie jeśli pojawi się orzecznictwo, z którego będzie jednoznacznie wynikało, że na mocy obowiązujących przepisów podział nie jest naruszeniem regulacji prawnych wynikających z ww. ustawy (Portal Samorządowy.pl, 2020).

Problematyka finansowa zielonego budżetu w głównej mierze dotyczy środków, z których finansowane są inwestycje zgłaszane przez mieszkańców. Fundusze potrzebne na realizację pomysłów obywateli pochodzą z budżetów miasta. Nie są to więc dodatkowe pieniądze, a jest to część budżetu miasta przeznaczona do rozdysponowania bezpośrednio przez mieszkańców. Należy przywołać również art. 5 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, który zgodnie z nowelizacją z 2019 roku stanowi, że „w gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, z tym że wysokość budżetu obywatelskiego wynosi co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu”.

Biorąc pod uwagę rosnące zaangażowanie lokalnych społeczności w zieloną infrastrukturę należy wziąć pod uwagę w jakich miejscowościach w Polsce budżet partycypacyjny jest wykorzystywany jako instrument polityki rozwoju lokalnego o charakterze środowiskowym. Zdecydowanie nie zamyka się on wyłącznie na duże miejscowości, lecz można stwierdzić, że jest rozpowszechniony w całej Polsce. W latach 2020-2021 Zielone Budżety z powodzeniem realizowane były m.in.: w Katowicach, Lublinie, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, a także mniejszych miastach takich jak Bieruń. W tym miejscu należy zasygnalizować, że projekty zgłaszane w ramach realizacji Zielonego Budżetu w Katowicach i Bieruniu miały w ocenie Auterek, charakter budujący potencjał przyrodniczy tychże miast. Z uwagi na to, została dokonana analiza wyżej wymienionych budżetów obywatelskich oraz zgłaszanych w ramach ich projektów.

ZIELONY BUDŻET OBYWATELSKI W PRAKTYCE

Jednym z większych miast, w którym funkcjonuje Zielony Budżet Obywatelski są Katowice. Ich mieszkańcy mogą zgłosić swój pomysł, który sprawi, że miasto będzie się lepiej prezentowało pod względem przyrodniczym. Co warto podkreślić, projekty do Zielonego Budżetu Obywatelskiego mogą zgłaszać tylko osoby fizyczne. Na realizację zadania jest przeznaczona określona pula pieniędzy. Ta kwota jest rozdzielana pomiędzy 22 dzielnice Katowic. Zarządzenie Prezydenta Miasta Katowic w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących wskazania zadań do IV edycji Zielonego budżetu Obywatelskiego w § 7 punkcie 1 podpunkcie 1-2, oraz w punktach 3, 4 informują jaki charakter mogą mieć zgłaszane projekty. „Do Zielonego Budżetu miasta Katowice można zgłaszać zadania: o charakterze lokalnym – zlokalizowany na terenie jednej dzielnicy miasta, o charakterze ogólnomiejskim – zlokalizowany na terenie miasta Katowice i odpowiadające na potrzeby mieszkańców więcej niż jednej dzielnicy. Maksymalna wartość pojedynczego zadania o charakterze lokalnym nie może przekraczać 60% puli środków finansowych przeznaczonych na zadania dla danej dzielnicy. Maksymalna wartość pojedynczego zadania o charakterze ogólnomiejskim nie może przekraczać puli środków finansowych przeznaczonych na zadania o charakterze ogólnomiejskim”. O tym jaki charakter ma projekt, wskazuje wnioskodawca, który musi uzasadnić swój wybór i określić beneficjentów swojego zadania. To samo zarządzenie wskazuje w § 9 przykładowy katalog projektów możliwych do realizacji. Na rok 2024 IV edycję Zielonego Budżetu Obywatelskiego Katowice zdecydowały się przeznaczyć 3 mln zł. Z tej kwoty 600 0001 zł zostanie przekazana na projekty o charakterze ogólnomiejskim, a reszta będzie rozdzielana pomiędzy dzielnice miasta „w proporcjach: 40% podzielono równo pomiędzy wszystkie dzielnice, a 60% proporcjonalnie do liczny ich mieszkańców” (Budżet Obywatelski Katowice, 2023) [dostęp 15.12.2023]. Poniżej można zauważyć dokładny podział środków pieniężnych pomiędzy przykładowe dzielnice Katowic.

Tabela 1. Podział środków finansowych IV edycji Zielonego Budżetu Miasta Katowice.

Dzielnica	Pula środków dla dzielnicy	Maksymalna wartość pojedynczego zadania
Śródmieście	173 882 zł	104 329 zł
Załęska Hałda-Brynów część zachodnia	114 585 zł	68 751zł
Zawodzie	99 887 zł	59 932 zł

Osiedle Witosa	108 196 zł	64 918 zł
Dąbrówka Mała	67 917zł	40 750zł
Zarzecze	60 307 zł	36 184 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: <https://bo.katowice.eu/add/file/1400011407.pdf>.

Zgodnie z § 11 wyżej wymienionej ustawy zgłaszane projekty podlegają weryfikacji składającej się na trzy etapy. Pierwszym jest weryfikacja formalna, która polega na sprawdzeniu poprawności i kompletności wypełnienia formularza. Kolejnym etapem jest weryfikacja materialna, podczas którego weryfikuje się czy projekt jest możliwy do zrealizowania. Ostatni już etap polega na wskazaniu projektów, które najbardziej wpisują się w „założenia Zielonego Budżetu Obywatelskiego Katowic” (Budżet Obywatelski Katowice, 2023) [dostęp 15.12.2023] Przykładowy projekt wybrany do realizacji podczas IV edycji Zielonego budżetu obywatelskiego o charakterze lokalnym:

Tabela 2. Przykładowy projekt wybrany do realizacji o charakterze lokalnym.

Numer ID:	ZL7/11/IV
Tytuł zadania:	Hotele dla owadów zapylających
Koszt realizacji zadania:	5 000.00 zł
Wnioskodawca:	Ewa Inn
Charakter zadania:	Lokalny
Opis zadania:	Projekt zakłada zakup i montaż dwóch hoteli dla dziko żyjących owadów zapylających.
Dokładny adres:	Proponowane dwie lokalizacje, na terenach zielonych: 1. Skwer przy ul. Ledóchowskiego lub w pobliżu, na zieleńcu między Ledóchowskiego a Gliwicką 2. Park Załęski obok terenów MOSiR przy ul. Gliwickiej
Uwagi:	Szacunkowy roczny koszt utrzymania - 500 zł Dysponentem środków finansowych będzie Zakład Zieleni Miejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bo.katowice.eu/zielony-budzet-2024-szczegoly-1400011379-1400013140-36fe173b7d42b11426556579c8356276>.

oraz o charakterze ogólnomiejskim:

Tabela 3. Przykładowy projekt wybrany do realizacji o charakterze ogólnomiejskim.

Numer ID:	ZM/04/IV
Tytuł zadania:	Rewitalizacja zieleni w Parku im T. Kościuszki
Koszt realizacji zadania:	300 000.00 zł
Wnioskodawca:	Tadeusz Oczko
Charakter zadania:	Ogólnomiejski
Opis zadania:	Rewitalizacja zieleni na terenie całego parku, dogęszczenie zieleni, dosadzenie drzew w miejsce wyciętych, pielęgnacja drzewostanu historycznego, utworzenie zapory zielonej niskopiennej i wysokiej odgradzającej Park od autostrady A4, nowe nasadzenia kwiatów i roślin i bylin wieloletnich. Całość zadania w ramach zgłoszonego projektu, winna być powierzona specjalistom z Zakładu Zieleni Miejskiej w Katowicach
Dokładny adres:	Park im. Tadeusza Kościuszki
Uwagi:	Szacunkowy roczny koszt utrzymania - 20 000 zł Dysponentem środków finansowych będzie Zakład Zieleni Miejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bo.katowice.eu/zielony-budzet-2024-szczegoly-1400011379-1400013140-36fe173b7d42b11426556579c8356276>.

Analizując podane wyżej przykłady, można stwierdzić, że pomysły mieszkańców Katowic są zróżnicowane i dotyczą różnych sfer życia ekologicznego.

Innym miastem, w którym funkcjonuje Zielony Budżet Obywatelski jest Bieruń. Osobami, które mogą zgłaszać swoje projekty są mieszkańcy tego miasta. Zgodnie z punktem 2 § 9 Zarządzenia Burmistrza Miasta Bierunia w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta „Wartość jednego zadania realizowanego w ramach Zielonego Budżetu miasta Bierunia nie może przekroczyć kwoty 40 000zł”. Co ciekawe, w ramach Zielonego Budżetu Obywatelskiego w Bieruniu mogą być realizowane elementy małej architektury. Na podstawie podpunktu 1 i 2 punktu 1 §9 wyżej wymienionego zarządzenia miasto proponuje również obszary tematyczne, w ramach których można zrealizować projekt czyli: „nasadzenie roślinności na terenach zieleni miejskiej oraz renowacja istniejących terenów zieleni”. Na roku 2024 przeznaczono 120 tys. złotych dla Zielonego Budżetu Obywatelskiego w Bieruniu. Z punktów 1-4 § 11 tego zarządzenia można zapoznać się z zasadami dotyczącymi weryfikacji i oceny projektów. „Formularze z propozycjami zadań do Zielonego Budżetu miasta Bierunia podlegają weryfikacji, która odbywa się w trzech etapach. W etapie pierwszym Wydział Promocji dokonuje

weryfikacji formalnej, a więc pod kątem analizy spełnienia wymogów formalnych. W etapie drugim następuje weryfikacja merytoryczna, której dokonują właściwe komórki Urzędu Miejskiego w Bieruniu. W przypadku pozytywnej oceny wniosku w drugim etapie, wniosek zostaje przekazany do Zespołu Oceniającego, który realizuje trzeci etap weryfikacji. Zespół Oceniający dokonując wyboru projektów zgłoszonych do Zielonego Budżetu miasta Bierunia kieruje się przede wszystkim następującymi przesłankami: harmonijne wpasowanie się projektu w istniejącą przestrzeń, funkcjonalność projektu, pomysłowość projektu, wpływ projektu na ekologię” (Zielony Budżet Obywatelski Miasta Bierunia, 2023). Ostatecznie zespół oceniający wybrał 6 propozycji projektów. Ich łączna wartość wynosi 119 348,94 złotych. Zwycięskie zadania skupiają się głównie na odnowieniu już powstałych terenów zielonych i dotyczą różnych aspektów życia codziennego.

Przedstawione wyżej przykłady realizacji zielonego budżetu pokazują, że zadania zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony środowiska i przyrody, które należą do zadań własnych gminy, co wynika m.in. z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie są w pełni realizowane przez samorząd i wymagają uzupełnienia, o które zabiegają obywatele.

ZASADNOŚĆ TWORZENIA ZIELONEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

Nieodłączną częścią każdego pomysłu są zalety i wady. Zielony Budżet Obywatelski również ma swoje plusy oraz minusy. Z pewnością można powiedzieć, że walorem tej inicjatywy jest aktywizacja mieszkańców danego miasta, którzy mogą wybrać to, jak może wyglądać ich miejsce zamieszkania w przyszłości. Angażuje ich to w życie publiczne. Ważnym atutem jest również rozwój terenów zielonych. Zielone Budżety Obywatelskie opierają się przede wszystkim na poprawie wyglądu miast pod względem przyrodniczym. Wiele miejsc jest przeznaczonych na stworzenie terenów zielonych albo ich poszerzenie. Następnym pozytywem są korzyści zdrowotne wynikające z szerzenia terenów zielonych. Równie istotnym aspektem zdrowia fizycznego z terenów zielonych jest to, że roślinność „zmniejsza stopień zanieczyszczenia powietrza” (Krawczyk, Cybulski 2010, s. 5-6), unieśmiewia wiele bakterii oraz grzybów. Korzyści zdrowotne odnoszą się również do zdrowia psychicznego człowieka. Dostęp do terenów zielonych. „Może zmniejszyć nierówności zdrowotne, poprawić samopoczucie i pomóc w leczeniu chorób psychicznych” (Hadart, 2022). Roślinność wpływa również na bezpieczeństwo ludzi. „Drzewa pełnią funkcje przeciwpożarowe, przede wszystkim poprzez

tworzenie sfer oddzielających budynki, a pośrednio także poprzez obniżanie temperatury okolicznych budynków i nawierzchni” (Krawczyk, Cybulski 2010, s. 6). Nie można również zapomnieć o tym, że zieleń wpływa na lepszą prezentację miasta. Przechodząc do wad, warto wskazać, że Zielony Budżet Obywatelski jest obowiązkowy. W ramach zasobów finansowych przeznaczonych na Budżet Obywatelski wydziela się pewną kwotę na rzecz projektów, które mają na celu poprawę środowiska przyrodniczego. „W ocenie strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, zapis ten nie tylko rozszerza obowiązki miast na prawach powiatu, ale – przede wszystkim – ogranicza swobodę decydowania obywateli o tym, jakie projekty z Budżetu Obywatelskiego mają być realizowane” (Prawo.pl 2023). Może mieć to negatywny wpływ na projekty należące do Budżetu Obywatelskiego. Kolejnym minusem jest ograniczenie swobód decydowania obywateli, o tym jakie projekty z Budżetu Obywatelskiego mogą być realizowane. Z powodu wyodrębnionej puli środków przeznaczonych na Zielony Budżet, ograniczona jest swoboda decydowania obywateli o tym, jakie projekty z budżetu obywatelskiego mają być realizowane. W przypadku, gdy wpłynie pomysł na projekt, który będzie potrzebował większego nakładu środków pieniężnych, nie będzie mógł zostać zrealizowany.

PODSUMOWANIE

Obywatelskie inicjatywy, dzięki ukierunkowaniu na konkretny obszar, stają się opłacalne społecznie, środowiskowo, ekonomicznie oraz pozwalają zachować cechy fizyczne i tożsamość danego terytorium. Budżet partycypacyjny poprzez wyspecjalizowane inicjatywy w zakresie zieleni miejskiej stanowi ważny krok w kierunku budowania kapitału przyrodniczego. Pozwala mieszkańcom na aktywne włączenie się lub nawet wymuszenie na władzach miasta inwestycji w zieleń, jest instrumentem inspirującym, motywującym oraz wspomagającym działania na rzecz potencjału przyrodniczego miasta (Rzeńca, 2018). Na podstawie dokonanej analizy można stwierdzić, że aspekty wizualne w miastach, skupiające się w głównej mierze na zielonych przestrzeniach stanowią coraz ważniejszy obszar, na który mieszkańcy chcą przeznaczać środki finansowe. Ponadto przyjęcie Zielonego Budżetu czyni zadość współczesnym założeniem opierającym swoje fundamenty na rozpowszechnianiu polityki zrównoważonego rozwoju, której założeniem jest, by współczesne środowiska przyjmowały zmiany w wymiarze zielonej gospodarki, ochrony środowiska i wzrostu zazielenienia w otaczającej nas rzeczywistości. Nie budzi zatem wątpliwości, że wprowadzanie do lokalnych działań

partycypacyjnych możliwości decydowania o przeznaczaniu środków z budżetu na wyżej wymienione obszary ma ogromny wpływ na kształtowanie współpracy w jednym celu- zmian środowiskowych. Nie można zapominać, że nawet jeżeli cel jest jeden, to metody jego realizacji mogą być różne, dlatego ZB stwarza ogromne możliwości edukacji mieszkańców do partnerstwa, mimo odmiennej wizji działań, gdyż tylko dzięki masowemu zaangażowaniu lokalnych społeczności instytucje aktywizacji społecznej mogą przyczynić się do stworzenia poczucia odpowiedzialności społecznej za stan środowiska i nie traktowania środowiska w przestrzeni publicznej jako indywidualnej potrzeby, a jako dobra wspólnego, o które warto dbać poprzez zgłaszanie projektów i inicjatyw.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje

Bernat S.

2019 Budżet obywatelski jako narzędzie poznania preferencji społecznych w zakresie kształtowania krajobrazu, *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*.

Krawczyk E., Cybulski M.

2010 Zdrowie człowieka a roślinność w mieście, „Polski Przegląd Nauk o Zdrowiu”, nr 4.

Nowak M.

2017 Budżet partycypacyjny terenów zieleni na przykładzie miasta Olsztyna, *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum*.

Pawłowska K.

2012 Partycypacja społeczna w podejmowaniu decyzji dotyczących przyrody w mieście, *Zrównoważony rozwój- zastosowania*.

Rzeńca, A.

2018 Zielone budżety partycypacyjne. *Zrównoważony Rozwój–Zastosowania*, https://sendzimir.org.pl/wp-content/uploads/2021/07/ZRZ6_web_rozdzial_08.pdf [dostęp 16.12.2022].

Sobol A.

2017 Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego, *Studia Ekonomiczne*.

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.).

Źródła inne

Raport NIK, 2019, funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych obywatelskich, (Nr ewid. 20/2019/P/18/064/LGD), <https://www.nik.gov.pl/plik/id,21186,vp,23818.pdf> [dostęp 16.12.2022].

Portal Samorządowy, 2020, Budżety obywatelskie coraz bardziej zielone. Interpretacje prawne są różne, <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/budzety-obywatelskie-coraz-bardziej-zielone-interpretacje-prawne-sa-rozne,153484.html> [dostęp 16.12.2023].

Zarządzenie Prezydenta Miasta Katowic w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących wskazania zadań do IV edycji Zielonego budżetu Obywatelskiego.

Budżet Obywatelski Katowice, 2023, <https://www.katowice.eu/dla-mieszka%C5%84ca/zaanga%C5%BCuj-si%C4%99/konsultacje-spo%C5%82eczne/zielony-bud%C5%BCet> [dostęp 15.12.2023].

Zarządzenie Burmistrza Miasta Bierunia w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych dot. wskazania zadań do Zielonego Budżetu miasta.

Zielony Budżet Obywatelski Miasta Bierunia, 2023, <https://zielonybierun.budzet-obywatelski.org/> [dostęp 15.12.2023].

Hadart, 2022. Jak zieleń wpływa na zdrowie człowieka, <https://hadart.pl/pl/dobroczynny-wplyw-zieleni-na-zdrowie-psychiczne-i-fizyczne/> [dostęp 15.12.2023].

Prawo.pl, 2023. Zielony budżet - rządowa regulacja usztywni projekty obywatelskie, <https://www.prawo.pl/samorzad/budzet-zielony-obowiazkowy-w-budziecie-obywatelskim-projekt,521625.html> [dostęp 15.12.2023].

GREEN CIVIC BUDGET IN THE FACE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

SUMMARY

The aim of the article is to introduce the functioning of the green civic budget as a key institution for the direct activation of citizens in building natural capital, as well as to discuss its impact on investments shaping the environment and green areas in a given environment. The article also presents an analysis of the effectiveness of establishing a green civic budget in the implementation of environmental projects on the example of various cities. Furthermore, the aim of the presented subject matter is to show the dynamics of citizen involvement in the environmental decision-making process, and thus to demonstrate the perspectives of social activism in the context of co-determining investment priorities in the contemporary world, which are mainly focused on achieving sustainable development in the above-mentioned environmental areas.

Keywords: green budget, citizens' budget, sustainable development

PROGRAM MÓJ PRĄD – DOFINANSOWANIE DO INSTALACJI FOTOWOLTAICZNYCH

STRESZCZENIE

Odnawialne źródła energii są potrzebnymi i jednocześnie obecnie najważniejszym kierunkiem rozwoju w kontekście produkcji energii elektrycznej. Szczególną rolę odgrywa energia słoneczna, pozyskiwana przez instalacje fotowoltaiczne, które pozwalają na produkcję energii elektrycznej na skalę zapotrzebowania pojedynczego gospodarstwa domowego. Celem przeprowadzonego badania było dowiedzenie iż odnawialne źródła energii stanowią coraz większy procent udziału w produkcji energii elektrycznej w Polsce, a energia słoneczna jest coraz powszechniejszą energią z której produkowana jest energia elektryczna na podstawie programu „Mój Prąd”, który dofinansowuje instalacje fotowoltaiczne, instalowane w gospodarstwach domowych. Autorzy postawili tezę, że programy takie jak program „Mój Prąd”, których celem jest dofinansowanie potrzebnej instalacji do produkcji energii elektrycznej, zwiększają udział odnawialnych źródeł energii w produkcji całej energii elektrycznej w Polsce. W ramach przeprowadzonego badania przedstawiono dane statystyczne przedstawiające udział odnawialnych źródeł energii jak również udział energii słonecznej w tym procesie oraz dokonano szczegółowej analizy programu „Mój Prąd” wraz z rozwiązaniami prawnymi, które wpływają na wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej. W opracowaniu badań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną polegającą na przedstawieniu, jak również wykładni przepisów prawa krajowego, a pomocniczo dorobek doktryny. Jako uzupełniającą metodę badawczą wykorzystano metodę formalno-analityczną, wykorzystując dane sporządzane przez Główny Urząd Statystyczny.

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, instalacja fotowoltaiczna

¹ Student IV roku SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0009-0007-2258-3365, e-mail: 229897@stud.usz.edu.pl.

² Student IV roku SSP Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członek Koła Naukowego Prawa Finansowego FiskUS, ORCID: 0009-0008-6084-0200, e-mail: d.kopaniecki@icloud.com.

WPROWADZENIE

W obliczu wielu wyzwań z którymi muszą się zmierzyć państwa z całego świata takim jak np. ocieplenie klimatu, odnawialne źródła energii mogą być alternatywą dla zmniejszenia skutków globalnego ocieplenia. Powyższe poddawane jest dyskusji na szczeblu ogólnoświatowym (np. Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu), jak również na szczeblu regionalnym (rozwiązania prawodawcy europejskiego w Unii Europejskiej). Polskie ustawodawstwo wychodząc naprzeciw wyzwaniom stawianym przez partnerów Polski na arenie międzynarodowej stworzyło własne regulacje dot. Odnawialnych źródeł energii, poprzez uregulowanie przedmiotowych kwestii w ustawie z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii³ (dalej jako „OZE”). Polska realizując swoje zobowiązanie międzynarodowe związane ze zmniejszeniem emisji CO² do atmosfery, wprowadza różnego rodzaju programy, które opierają swe działanie na dofinansowaniu zarówno osób fizycznych jak i prawnych w celu modernizacji instalacji wytwarzających energię jak ich zmianę, opartą o odnawialne źródła energii. Celem badania jest jaki wpływ ma program dofinansowujący instalacje fotowoltaiczne na wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej w Polsce na przykładzie programu „Mój Prąd”.

DEFINICJA ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

Istnieje wiele definicji legalnych odnawialnych źródeł energii w ustawodawstwie międzynarodowym i unijnym. Przykładem jest Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych⁴ (zwanej dalej „Dyrektywą 2001/77/WE”) w której, w art. 2 wskazano: „odnawialne źródła energii to odnawialne, niekopalne źródła energii (energia wiatru, słoneczna, geotermiczna, falowa, pływów, wodna, biomasy, gazu z odpadów, gazu z zakładów oczyszczania ścieków i biogazów”. Na gruncie prawa krajowego istnieje również definicja odnawialnych źródeł energii, która została zawarta w art. 2 pkt. 22 ustawy OZE: „odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów

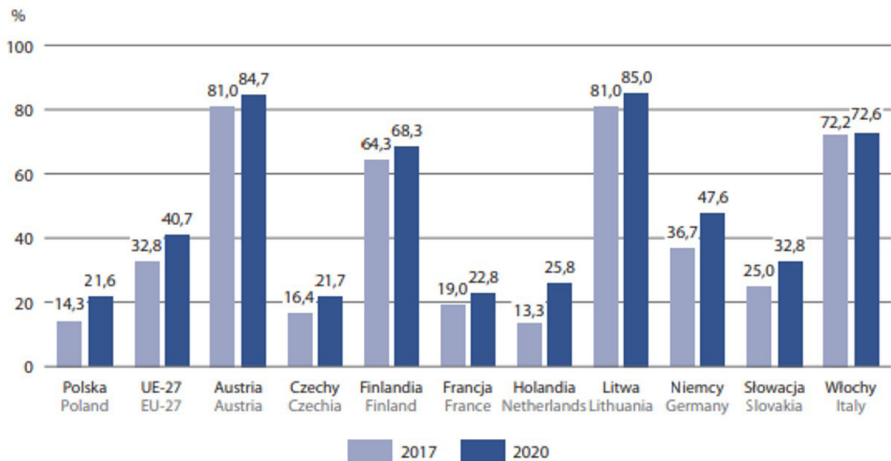
³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1436)

⁴ Dziennik Urzędowy Unii europejskiej z dnia 27.10.2001 (L 283/33).

i pływów morskich, energię otoczenia, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego, biometanu, biopłynów oraz z wodoru odnawialnego”.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w raporcie Głównego Urzędu Statystycznego, autorstwa m.in. Grażyny Berent-Kowalskiej: „Odnawialne źródła energii stanowią alternatywę dla tradycyjnych, pierwotnych nieodnawialnych nośników energii (paliw kopalnych). Ich zasoby uzupełniają się w naturalnych procesach, co praktycznie pozwala traktować je jako niewyczerpalne” (Główny Urząd Statystyczny, 2022 s. 11). Mimo tego, nadal stanowią one niski procent całości energii pierwotnej produkowanej w Polsce. Na tle Unii Europejskiej, Polska jest poniżej średniej wszystkich państw członkowskich. Należy jednak zwrócić uwagę, że od roku 2017, Polska poczyniła duży postęp w kierunku zmiany produkcji energii.

Fot. 1 Udział energii ze źródeł odnawialnych w energii pierwotnej ogółem w latach 2017 i 2020.



Źródło: (Główny Urząd Statystyczny 2022 s. 16).

Ważnym elementem wykorzystywania odnawialnych źródeł energii jest energia elektryczna. W Polsce produkcja energii elektrycznej z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, w głównej mierze opiera się na energii wiatru, gdzie w 2020 r. produkcja z tegoż źródła osiągnęła 54,4%. Jest to spadek względem roku 2017 i rok do roku obserwowany jest spadek udziału w całej produkcji na rzecz innych źródeł, przede wszystkim energii słonecznej.

Fot. 2 Struktura produkcji energii elektrycznej z odnawialnych nośników energii w Polsce, UE-27 i wybranych krajach członkowskich.

Wyszczególnienie Specification		Polska	UE-27	Austria	Czechy	Finlandia	Francja	Holandia	Litwa	Niemcy	Słowacja	Włochy
		Poland	EU-27	Austria	Czechia	Finland	France	Netherlands	Lithuania	Germany	Slovakia	Italy
%												
Biopaliwa stałe Solid biofuels	2017	21,6	8,2	7,2	20,5	34,6	3,5	10,2	9,7	4,8	15,8	4,0
	2018	24,2	7,9	7,4	20,2	36,8	3,2	8,0	13,0	4,8	17,6	3,6
	2019	24,6	8,0	6,4	21,3	38,6	3,3	12,4	10,8	4,5	16,5	3,6
	2020	23,9	7,6	6,2	21,4	30,2	3,0	17,7	11,1	4,4	15,7	3,8
Energia słoneczna Solar energy	2017	0,7	11,9	2,3	20,4	0,2	9,8	12,6	2,2	17,7	7,4	23,1
	2018	1,4	11,7	2,7	22,6	0,3	9,2	19,6	3,2	19,0	9,6	19,5
	2019	2,7	12,3	2,9	20,8	0,5	10,5	23,7	3,0	18,0	8,6	20,1
	2020	6,7	13,3	3,5	20,0	0,6	10,4	26,2	3,8	19,2	9,3	21,0
Energia wody Hydro	2017	12,3	35,7	76,8	28,2	46,9	56,4	0,3	37,9	11,8	67,7	36,0
	2018	10,8	38,3	76,9	25,6	41,4	59,2	0,4	35,1	10,5	63,6	43,5
	2019	10,2	34,4	76,2	28,2	39,0	52,2	0,3	30,9	10,4	66,6	40,9
	2020	10,1	34,5	77,2	29,4	44,6	51,7	0,1	32,2	9,8	67,2	41,6
Energia wiatru Wind	2017	60,6	34,6	12,0	5,5	15,2	25,2	60,6	43,8	47,5	0,1	16,8
	2018	58,1	33,2	11,2	5,8	18,2	24,0	55,8	41,9	48,2	0,1	15,3
	2019	57,7	36,6	12,8	6,2	18,9	29,5	50,5	48,8	51,1	0,1	17,2
	2020	54,4	36,5	11,6	6,0	22,3	30,7	46,7	46,3	51,2	0,1	15,8
Biogaz Biogas	2017	4,5	6,2	1,2	24,4	1,3	2,2	5,3	4,1	15,2	8,7	7,8
	2018	5,1	5,7	1,2	24,9	1,3	2,0	4,7	5,1	14,5	8,8	7,1
	2019	4,3	5,5	1,1	22,5	1,1	2,2	3,9	5,0	13,4	7,8	7,0
	2020	4,2	5,1	1,1	22,2	0,8	2,1	2,7	4,5	13,0	7,1	6,9
Biopaliwa ciekłe Liquid biofuels	2017	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2018	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2019	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2020	-	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia geotermalna Geothermal energy	2017	-	0,7	-	-	-	0,1	-	-	0,1	-	5,9
	2018	-	0,7	-	-	-	0,1	-	-	0,1	-	5,3
	2019	-	0,7	-	-	-	0,1	-	-	0,1	-	5,2
	2020	-	0,6	-	-	-	0,1	-	-	0,1	-	5,1
Odnawialne odpady komunalne Renewable municipal waste	2017	0,3	2,1	0,6	1,1	1,8	2,3	10,9	2,3	2,7	0,3	2,3
	2018	0,4	2,0	0,6	1,0	2,1	1,9	11,5	1,8	2,7	0,3	2,0
	2019	0,4	1,9	0,6	0,9	1,9	1,8	9,1	1,6	2,4	0,4	2,0
	2020	0,6	1,7	0,6	1,0	1,4	1,6	6,7	2,1	2,3	0,6	2,0

Źródło: (Główny Urząd Statystyczny 2022 s. 23).

ENERGIA SŁONECZNA A POZYSKIWANA Z NIEJ ENERGIA ELEKTRYCZNA

Instalacje fotowoltaiczne pozwalają na pozyskiwanie energii elektrycznej pochodzącej z energii słonecznej. Słusznym wydaje się pogląd Bartoszewicz-Burczej, że „fotowoltaika jest jednym z najbardziej obiecujących i jednocześnie szczególnie przyjaznych środowisku źródeł energii” (Bartoszewicz-Burczy 2022, s. 120). Wydaje się, że ten pogląd stanowi trafny argument za tym, by takowe instalacje,

stały się głównym źródłem energii w przyszłości. Istotną rolę przy opłacalności inwestycji w instalację fotowoltaiczną jest poziom nasłonecznienia. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez N.A. Jelley, nasłonecznienie „jest mniej więcej 2 razy większe w krajach tropikalnych niż w krajach Europy Środkowej” (Jelley, 2022, s. 93). Logicznym powinna stać się tendencja do korzystania z instalacji fotowoltaicznych na terytoriach tzw. państw tropikalnych. Dodatkowo za Dołęgą: „instalacje fotowoltaiczne pozwalają na uniezależnienie się od krajowych dostawców energii elektrycznej [...] oraz znaczną redukcję wydatków na energię elektryczną ponoszoną przez właścicieli/użytkowników budynków [...]” (Dołęga 2022, s. 96). To powinno stać się argumentem dla osób potencjalnie zainteresowanych zamontowaniem instalacji fotowoltaicznej, do tego by stać się niezależnym od rosnących cen energii elektrycznej, sprzedawanych przez krajowych dostawców. Podstawowymi elementami instalacji fotowoltaicznej są ogniwa fotowoltaiczne. Służą one do przemiany energii słonecznej w energię elektryczną. Odbywa się to „na drodze konwersji fotowoltaicznej, bez ubocznej emisji zanieczyszczeń, hałasu i innych czynników wywołujących niekorzystne zmiany środowiska naturalnego” (Dołęga 2022, s. 97-98). Jest to dodatkowy argument, za uznaniem instalacji fotowoltaicznych jako jednego z najbardziej przyjaznych środowisku naturalnemu źródeł pozyskiwania energii elektrycznej.

PROGRAM „MÓJ PRĄD” JAKO MECHANIZM WSPIERANIA ROZWOJU WYKORZYSTYWANIA ENERGII SŁONECZNEJ W POLSCE

Bezspornie należy przyjąć, iż instalacje fotowoltaiczne to droga inwestycja. Koszt takiej instalacji jest uzależniony od mocy, rodzaju jak i zastosowanych urządzeń. Koszt samych paneli to koszt oscylujący około kilkunastu tysięcy złotych. Dr hab. Dołęga w swej monografii wskazuje, że „na realizację instalacji fotowoltaicznych można pozyskać znaczne środki finansowe w formie dotacji z funduszy proekologicznych lub jednostek samorządu terytorialnego oraz niskooprocentowanych, preferencyjnych kredytów z instytucji finansowych” (Dołęga 2022, s. 116).

W Polsce, organy odpowiedzialne za ochronę środowiska, próbują stworzyć warunki dla rozpowszechniania instalacji fotowoltaicznych. Tworzą programy, fundusze, które finansują w pewnej części budowę owego sprzętu. Jednym z programów opartych o fundusze proekologiczne jest Program „Mój Prąd”, na który środki zostały przeznaczone z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej. Jest to program, którego celem jest zwiększenie produkcji energii elektrycznej z mikroinstalacji fotowoltaicznych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej⁵ w latach 2019-2025. Budżet na realizację projektu to 1 mld złotych, które są bezzwrotną formą dofinansowania. Beneficjentami programu są osoby fizyczne wytwarzające energię elektryczną na własne potrzeby, które mają zawartą umowę kompleksową regulującą kwestię związane z wprowadzeniem do sieci energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji⁶. Dofinansowanie skierowane jest do zakończonych projektów instalacji fotowoltaicznych. Dofinansowanie niejako zwraca koszty poniesione w związku z zakupem i montażem mikroinstalacji fotowoltaicznej o zainstalowanej mocy elektrycznej od 2 kW do 10 kW, służących na potrzeby istniejących już budynków mieszkalnych. Beneficjent programu jest zobowiązany do korzystania z instalacji przez minimum 3 lata od otrzymania dotacji. Urządzenia, które mogą zostać dofinansowane, muszą być nowe, wyprodukowane nie później niż 24 miesiące przed montażem instalacji. Na listopad 2023 roku, osobami uprawnionymi są osoby, które rozliczają się w systemie *net-billing* od początku istnienia mikroinstalacji fotowoltaicznej lub też przeszli na ten system rozliczania wyprodukowanej energii elektrycznej. Inwestycja w mikroinstalację fotowoltaiczną przez gospodarstwo domowe, pozwala na zmniejszenie kosztów rachunków za energię elektryczną pobieraną z tzw. sieci, a także pozwala na niemalże całkowite uniezależnienie się od dostawcy energii elektrycznej, szczególnie w okresach letnich, kiedy dni słonecznych jest najwięcej i trwają one najdłużej. Program „Mój Prąd” nie finansuje *stricte* potencjalnych projektów mikroinstalacji fotowoltaicznych, lecz może stanowić pewnego rodzaju gwarant zwrotu poniesionych kosztów instalacji już po dokonaniu inwestycji. W Polsce od 2019 roku, bezspornie widać znaczny wzrost produkowania energii elektrycznej z energii słonecznej, co koreluje z funkcjonowaniem Programu „Mój Prąd”.

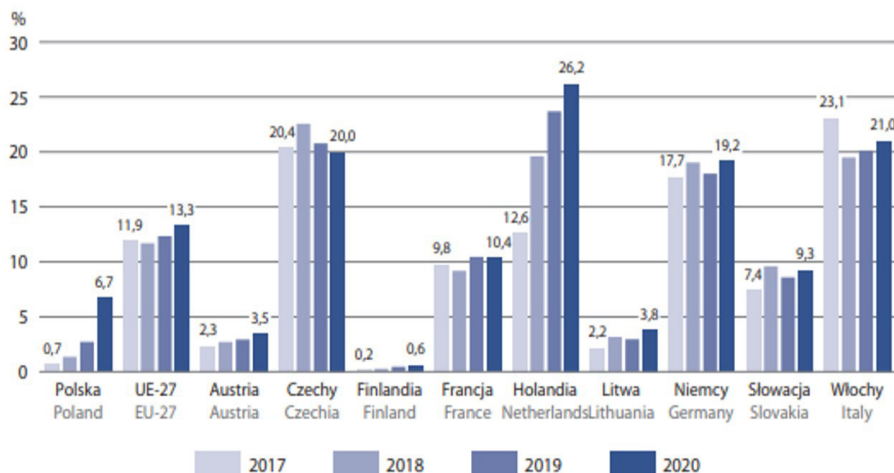
Co więcej, znaczącym również elementem Programu „Mój Prąd” jest możliwość uzyskania dofinansowania na koszty kwalifikowane związane z zakupem oraz montażem magazynu energii elektrycznej. Powyższe nabiera szczególnego znaczenia przy rozliczaniu się z dostawcą energii obowiązującym od 1 kwietnia 2022 roku, tj. w tak zwanym – wspomnianym już wcześniej – *net-billingu*. W celu uniezależnienia się od wskazanego systemu, Beneficjent może

⁵ Program priorytetowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Tytuł programu: „Mój Prąd”.

⁶ Program priorytetowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Tytuł programu: „Mój Prąd” pkt. 7.4

magazynować nadwyżki wyprodukowanej energii z własnej mikroelektrowni słonecznej. Wobec podkreślonej możliwości magazynowania wytworzonej energii wskazać należy również, że obecnie dostępne magazyny nie posiadają odpowiednio dużej pojemności, przez co utrudnione jest całkowite uniezależnienie się od operatora dostarczającego energię elektryczną do gospodarstwa domowego. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w związku z obowiązującymi aktualnie upustami dla prosumentów energii odnawialnej, którymi zgodnie z art. 2 pkt. 27a ustawy OZE są „odbiorcy końcowi wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem, że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 773.)” (zwani dalej „prosumentami”, „prosumentem”), w rozliczeniach z operatorami, własne magazyny energii nie są często wybieraną alternatywą.

Fot.3. Udział energii słonecznej w produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce oraz wybranych krajach członkowskich UE-27.



Źródło: (Główny Urząd Statystyczny 2022, s. 26).

Brak jest danych pokazujących jak program przyczynił się do wzrostu udziału energii słonecznej w produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, lecz niewątpliwym jest, że wszelkiego rodzaju programy, wspierające instalacje infrastruktury pozwalającej na produkcję energii elektrycznej z energii słonecznej, znacząco wpływają na wzrost znaczenia tychże, a co za tym idzie, wpływa

na wywiązywanie się z zobowiązań międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną na szczeblu regionalnym (Unia Europejska) jak i ogólnosiwiatowym (ONZ).

REGULACJE PRAWNE WPŁYWAJĄCE NA WZROST UDZIAŁU ENERGII Z OZE

Jednym z najważniejszych aktów prawnych w Unii Europejskiej dot. odnawialnych źródeł energii jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (zwane dalej „Rozporządzeniem 2018/1999”). Wskazaniem celem Rozporządzenia 2018/1999 – wiążącym dla całej Unii Europejskiej – jest m.in. uzyskanie do 2030 roku udziału energii ze źródeł odnawialnych na poziomie co najmniej 32% w skali UE. Mając na uwadze motywy Rozporządzenia 2018/1999 należy podkreślić, iż ma ono doprowadzić m.in. do poprawy jakości środowiska, powietrza, a także redukcji emisji substancji zanieczyszczających powietrze. Co więcej, równie ważnym celem przywołanego Rozporządzenia 2018/1999 jest rozwój bezpieczeństwa energetycznego oraz wewnętrznego rynku energii UE czy zwiększenie efektywności energetycznej, która oznacza m.in. zredukowanie ponoszonych przez obywateli UE kosztów energii.

Wobec założeń prezentowanych w Rozporządzeniu 2019/1999 krajowy ustawodawca systematycznie wprowadza szereg nowelizacji dot. OZE do aktualnie obowiązującego systemu prawnego. Przejawia się to w nowelizacjach aktów normatywnych takich jak m.in. OZE, ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne⁷ (dalej jako „Prawo energetyczne”) czy ustawy z dnia 07 lipca 1994 roku – Prawo budowlane⁸ (dalej jako „Prawo budowlane”).

Jedną ze wskazanych powyżej zmian w aktach prawnych jest znowelizowanie Prawa budowlanego, poprzez wprowadzenie art. 29 ust. 4 pkt 3 lit. c. Wskazana regulacja może w znaczny sposób przyczynić się do zwiększenia udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. W wyniku ustanowienia przywołanego przepisu, obecnie nie trzeba już uzyskać decyzji o pozwoleniu na budowę oraz dokonywać zgłoszenia przy wykonywaniu robót budowlanych polegających na instalowaniu pomp ciepła, wolno stojących kolektorów słonecznych czy urządzeń

⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 07 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

fotowoltaicznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 150 kW. Opisana zmiana została również uzasadniona w doktrynie, poprzez wskazanie, iż jest ona „motywowana szybszym i skuteczniejszym zaspokojeniu lokalnego zapotrzebowania na energię elektryczną. Odformalizowanie procedury budowy sieci elektroenergetycznych jest o tyle uzasadnione, że inwestorzy w tej branży – operatorzy systemów elektroenergetycznych – mają wszelkie niezbędne środki oraz wiedzę, aby wprowadzić własne, wystarczające z punktu widzenia ochrony interesu publicznego, rozwiązania co do bezpieczeństwa i zachowania wymaganego standardu tego typu obiektów” (Niewiadomski i in., 2024). Jednakże, mając na uwadze fakt, iż przepis ten wszedł w życie z dniem 1 października 2023 roku, trudno w obecnym momencie ocenić jego wpływ na wzrost udziału energii produkowanej z odnawialnych źródeł energii, w oparciu o informacje dostępne w statystykach.

SPOSOBY ROZLICZANIA NADWYŻKI ENERGII WYPRODUKOWANEJ Z INSTALACJI FOTOWOLTAICZNYCH NA PRZESTRZENI LAT

Jedną z ważniejszych kwestii, które dotyczą przyszłych prosumentów jest sposób rozliczania wyprodukowanej nadwyżki energii pochodzącej z własnej instalacji fotowoltaicznej. W związku z tym, należało podjąć odpowiednie kroki w celu ustalenia sposobu na tzw. przechowywanie uzyskanej nadwyżki energii, z uwagi na fakt, iż nie jest możliwe spożytkowanie wyprodukowanej energii w całości przez prosumentów.

W polskim systemie można spotkać się z dwoma sposobami rozliczania nadwyżki, które nazywano odpowiednio „*net-metering*” oraz „*net-billing*”. Systemy te w znaczący sposób różnią się od siebie. Każdy z nich ma zarówno zalety jak i wady dla prosumentów, co zostanie wyszczególnione w dalszej części. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż obecnie prosumenci – co do zasady – rozliczają się według systemu „*net-billing*”.

Wprowadzenie do porządku prawnego systemu rozliczania „*net-metering*” nastąpiło dnia 1 stycznia 2016 roku poprzez wejście w życie art. 41 ust. 14 OZE stanowiącego, iż rozliczenie z tytułu różnicy między ilością energii elektrycznej pobranej z sieci a ilością energii elektrycznej wprowadzonej do tej sieci, w danym półroczu, między wytwórcą energii elektrycznej, o którym mowa w art. 4 ust. 1 OZE, w art. 19 ust. 1 OZE oraz w art. 41 ust. 1 pkt 3 OZE, a sprzedawcą zobowiązanym odbywa się na podstawie umowy sprzedaży energii elektrycznej,

o której mowa w art. 5 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego. Co więcej, wskazano również, że rozliczenia tego dokonuje się na podstawie rzeczywistych wskazań urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych. W rzeczywistości polegało to na tym, że wyprodukowana energia, która nie zostawała wykorzystana w gospodarstwie domowym była przesyłana do sieci energetycznej. Następnie w momencie, gdy nasłonecznie nie pozwalało na produkcję wystarczającej ilości energii (np. w nocy lub w zimie), prosument na preferencyjnych warunkach mógł pobrać energię elektryczną z sieci. W nomenklaturze związanej z instalacjami fotowoltaicznymi niejednokrotnie można się spotkać również z określeniem systemu „*net-metering*” jako tzw. systemu upustów. Z powyższego wynika, iż w zależności od mocy instalacji prosumentowi przysługiwały upusty za wprowadzoną do sieci energię. Wskazane upusty kształtowały się następująco: za każdą przesłaną do sieci 1 kWh, prosument mógł pobrać z powrotem odpowiednio 0,8 kWh lub 0,7 kWh. Reasumując, w opisanym systemie, prosumenci, co do zasady płacili 20 lub 30% ceny za pobraną 1 kWh z sieci. Jednakże, w obliczu zmian jakie ustawodawca wprowadził do porządku prawnego z systemu „*net-metering*” mogą korzystać aktualnie tylko prosumenci, których instalacje powstały przed dniem 1 kwietnia 2022 roku.

Drugim sposobem rozliczania nadwyżki wyprodukowanej energii jest system „*net-billing*”. Został on wprowadzony w celu wdrożenia przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 roku w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁹ (dalej jako „Dyrektywa 2019/944”). Wskazana Dyrektywa 2019/944 miała na celu m.in. zapewnienie odbiorcom końcowym możliwości bezpośredniego uczestnictwa w rynku energii, a także czerpania korzyści ze sprzedaży nadwyżki energii elektrycznej wyprodukowanej z instalacji fotowoltaicznej. Do obowiązującego porządku prawnego system *net-billing* został wprowadzony art. 4b OZE, który wszedł w życie dnia 1 kwietnia 2022 roku.

Podstawową charakterystyką rozliczenia w systemie „*net-billing*” jest wprowadzenie nadwyżki wyprodukowanej energii elektrycznej do sieci. Wskazać jednocześnie należy, iż w porównaniu z poprzednio opisanym systemem nie wprowadza się energii, aby następnie pobrać ją na preferencyjnych warunkach z sieci, a sprzedaje się ją po cenie rynkowej. Następstwem takich działań jest zakup energii przez prosumenta jak każdy inny odbiorca, tj. po cenie detalicznej obejmującej również m.in. opłatę dystrybucyjną. W celu wyjaśnienia znaczącej

⁹ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 roku w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.Urz.UE.L 2019 Nr 158)

różnicy w ww. cenach oraz ryzyko straty jakie ponosi prosument wskazuje się, że „w transakcjach kupna energii prosument pozostaje detalistą – jest obciążony wszystkimi dodatkowymi opłatami. Cena detaliczna zawiera, oprócz ceny hurtowej, koszt praw majątkowych (białe, zielone i inne certyfikaty), koszt bilansowania, koszt profilowania, akcyzę i marżę przedsiębiorstwa obrotu. Stanowią one ok. 15–20% ceny hurtowej. Stosowanie cen hurtowych przy sprzedaży energii przez prosumenta i cen detalicznych przy zakupie energii przez prosumenta przekłada się na stratę finansową prosumenta na poziomie 15–20%” (Rączka 2021, s. 5).

W dalszej kolejności należy zaznaczyć, iż okres funkcjonowania systemu „*net-billing*” również został określony w OZE. Uprawnienie do rozliczenia za pomocą tego systemu na mocy art. 4b ust. 3 OZE powstaje od daty wytworzenia po raz pierwszy energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii i wprowadzenia jej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej i trwa przez okres kolejnych 15 lat. Można również podkreślić, iż „koresponduje to z analogicznymi zasadami dotyczącymi okresu trwania wsparcia w ramach systemu opustów.” (Czarnecka i in., 2023).

Reasumując, rozliczenia w systemie „*net-billing*” należy ocenić jako niespójne. W sposób znaczący wpływa na to brak zachowania równości stron, którą można przywrócić dokonując zmian w systemie rozliczeń m.in. „stosując do rozliczeń transakcji sprzedaży i kupna energii tej samej kategorii cen, tzn. albo ceny hurtowej albo ceny detalicznej” (Rączka 2021, s. 6).

PODSUMOWANIE

Mając na uwadze wszystkie poruszone w niniejszym artykule kwestie, bezspornie należy uznać, iż odnawialne źródła energii są zdecydowanie przyszłością naszej planety. Wykorzystywanie ich może spowodować, że wystąpi możliwość uniezależnienia się od innych źródeł pozyskiwania energii w tym m.in. paliw kopalnych. Co więcej, poprzez wykorzystanie odnawialnych źródeł energii można odciążyć środowisko naturalne oraz zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do atmosfery.

Jednym z programów dostępnych w Polsce, który znacząco ułatwia prosumentom budowanie instalacji fotowoltaicznych jest opisany program „Mój Prąd”. Ważną również w tym rolę pełnią towarzyszące – coraz częstsze – nowelizacje przepisów OZE, Prawa energetycznego czy Prawa budowlanego.

Polski Rząd według raportu IEA (International Energy Agency) powinien m.in.: „opracować długoterminowe strategie i ścieżki energetyczne zgodne

z neutralnością klimatyczną UE do 2050 r. i wspierać sprawiedliwą transformację za pomocą środków takich jak programy przekwalifikowania¹⁰, zaktualizować cele w zakresie energii odnawialnej na 2030 r., aby odzwierciedlić szybki rozwój fotowoltaiki i przewidywany rozwój lądowej energii wiatrowej oraz przygotować się na wyższy poziom ambicji niezbędny do realizacji przyszłych celów UE, przyspieszyć dekarbonizację oraz uwzględnić ciągłe obniżanie kosztów energii wiatrowej, fotowoltaiki, magazynów energii i innych kluczowych technologii¹¹ czy też opracować strategię przyspieszonego wdrożenia magazynowania energii w celu zwiększenia elastyczności systemu elektroenergetycznego i wsparcia integracji generacji z odnawialnych źródeł energii¹².

W związku z tym, iż odnawialne źródła energii są obecnie nadal na wczesnym etapie rozwoju oraz popularyzacji wśród mieszkańców Polski wskazać należy, że wobec proponowanych programów oraz upustów, polska polityka w zakresie ochrony środowiska i związanego z nim zrównoważonego rozwoju, zbliża się do realizacji założeń, do których Polska się zobowiązała.

BIBLIOGRAFIA

Monografia:

Jelley N.A.

2022 Energetyka odnawialna, Warszawa.

Rączka J.

2021 Analiza propozycji systemów rozliczania energii produkowanej przez prosumentów, Warszawa.

Monografia wieloautorska:

Bartoszewicz-Burczy H.

2020 Bariery rozwoju systemów fotowoltaicznych na rynkach energii elektrycznej, [w:] Przestrzeń technologiczna a dobrostan mieszkańców: energetyka: fotowoltaika i energia wiatrowa, elektromobilność, telekomunikacja i technologia 5G, dialog społeczny, bezpieczeństwo publiczne, red. Śledzik W. et.al., Poznań.

¹⁰ IEA (2022), *Poland 2022*, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/poland-2022>, License: CC BY 4.0 s. 55

¹¹ *Ibidem*, s. 97

¹² *Ibidem*.

Czarnecka M., Ogłódek T.

2023 Odnawialne źródła energii. Rynek mocy. Inwestycje w zakresie elektrowni wiatrowych. Promowanie energii z wysokosprawnej kogeneracji oraz w morskich farmach wiatrowych. Tom II. Komentarz, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa.

Dołęga W.

2020 Instalacje elektryczne w systemach fotowoltaicznych – wybrane aspekty [w:] Przestrzeń technologiczna a dobrostan mieszkańców: energetyka: fotowoltaika i energia wiatrowa, elektromobilność, telekomunikacja i technologia 5G, dialog społeczny, bezpieczeństwo publiczne red. Ślędzik W. et.al., Poznań.

Główny Urząd Statystyczny

2022 Energia ze źródeł odnawialnych w 2021 r. red. K. Walkowska (GUS) et. al., Warszawa.

Niewiadomski Z.

2024 Prawo budowlane. Komentarz, red. Z. Niewiadomski et. al., Warszawa.

Akty prawne:

Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE. L. 2001 Nr 283).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 roku w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE. L 2019 Nr 158).

Ustawa z dnia 07 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 roku o odnawialnych źródłach energii (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1436).

Źródła internetowe:

IEA (2022), Poland 2022, IEA, Paris <https://www.iea.org/reports/poland-2022>.

MY ELECTRICITY PROGRAMME – FINANCING FOR PHOTOVOLTAIC INSTALLATIONS

SUMMARY

Renewable energy sources are a necessary and at the same time currently the most important development in terms of electricity production. A special role is played by solar energy, obtained by photovoltaic installations, which allow the production of electricity on the scale required by a single household. The aim of the study was to prove that renewable energy sources account for an increasing share of electricity production in Poland, and that solar energy is an increasingly common energy source from which electricity is produced on the basis of the "Mój Prąd" programme, which subsidises photovoltaic installations installed in households. The authors posit that programmes such as the „Mój Prąd” programme, which aim to subsidise the required installation for electricity production, increase the share of renewable energy sources in the production of all electricity in Poland. The study presented statistical data showing the share of renewable energy sources as well as the share of solar energy in this process, and made a detailed analysis of the „Mój Prąd” programme together with the legal solutions that increase the share of renewable energy sources in electricity production. The research study used the dogmatic-legal method of presentation, as well as the interpretation of national laws, and helpfully the body of doctrine. The formal-analytical method was used as a complementary research method, using data produced by the Central Statistical Office.

Keywords: renewable energy sources, photovoltaic installation

WPŁYW STÓP PROCENTOWYCH NA LOKOWANIE WOLNYCH ŚRODKÓW NA RACHUNKACH BANKOWYCH W BANKACH MAJĄCYCH SIEDZIBĘ NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W WYBRANYCH JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł koncentruje się na analizie koncepcji lokaty wolnych środków na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście ustawy o finansach publicznych. Dokonano analizy pojęcia wolnych środków z uwzględnieniem dorobku doktryny. Analiza obejmuje także praktyki związane z lokowaniem wolnych środków na lokatach bankowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego, w latach 2021-2022. W artykule do przeprowadzenia badań zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz empiryczno-analityczną. Artykuł stanowi wkład w zrozumienie aspektów ekonomicznych związanych z zarządzaniem wolnymi środkami na poziomie jednostek samorządu terytorialnego i pozwala postawić tezę, iż wielkość stóp procentowych ustalanych przez NBP oddziałuje na ten sposób lokowania wolnych środków.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, lokowanie wolnych środków, WIBID

1 Magister, Instytut Analiz i Ekspertyz Gospodarczych, Koło Naukowe Prawa Finansowego FiskUS, Uniwersytet Szczeciński, nr ORCID 0000-0002-8143-1253, e-mail: piotr.myszczyszyn@gmail.com.

WSTĘP

W obecnych czasach, charakteryzujących się dużą zmiennością na rynkach finansowych, takie działania podmiotów publicznych, jak właściwe zarządzanie swoimi zasobami finansowymi, nabierają ogromnego znaczenia. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (dalej JST) stanowi to istotny element zarządzania dostępnymi środkami w kontekście polityki budżetowej tych jednostek. Warto podkreślić, że ustawodawca określa istotne wytyczne dotyczące zarządzania środkami przez JST. W założeniu właściwe wykorzystanie tych środków może pozytywnie wpływać na stabilność finansową JST oraz efektywność ich wykorzystania.

Ramy prawne lokowania wolnych środków zostały, przez Ustawodawcę wyśłowione w art. 48 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych², zgodnie z ustępem 1 tego artykułu: „Jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 8 i 11, [...] mogą dokonywać lokat wolnych środków, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu:

1. w skarbowych papierach wartościowych;
2. w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
3. na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
4. w formie depozytu u Ministra Finansów.”

Artykuł ten nie upoważnia jednak do lokowania wolnych środków, wszystkich jednostek sektora finansów publicznych (dalej JSFP), wyłączone z tej możliwości zostały między innymi sądy i trybunały czy też samorządowe zakłady budżetowe.

W zakresie gospodarowania finansami JST należy wskazać, iż mają one możliwość lokaty swoich wolnych środków, tylko we wskazany w tym artykule sposób. Jest to rozwiązanie godne aprobaty, ponieważ środki JST, w przypadku ich lokaty w bardziej ryzykowne instrumenty finansowe np. akcje prywatnej spółki mogłyby zostać utracone. Stwarzałoby to zagrożenie dla podstawowej działalności JST jaką jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności.

Osobną kwestią jest dobór instrumentów finansowych wskazanych w tym przepisie, oraz obostrzenia dotyczące przymusu lokaty swoich wolnych środków w depozycie u Ministra Finansów przez określone JSFP. Ustawodawca nie stosuje jednak tych obostrzeń w przypadku JST, pozostawiając im pewną swobodę.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, dalej u.o.f.p.

Wyłączeniem dotyczącym, każdej JSFP, jest niezaliczenie do wolnych środków, pieniędzy, które zostały otrzymane w drodze dotacji budżetowej. Jest ona bowiem w tym przypadku definiowana jako środki, które zostały otrzymane z wyprzedzeniem na wykonanie określonych zadań i nie są to środki od państwowych funduszy celowych. Pod kątem pochodzenia dotacji należy uwzględnić nie tylko dotacje z budżetu państwa, ale również dotacje z innych JST, czy jednostek sektora finansów publicznych, np. Wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jest to istotne, ponieważ ograniczenie możliwości inwestowania otrzymanych środków implikuje ich wykorzystanie zgodnie z określonym celem, jednocześnie dążąc do maksymalizacji korzyści z przekazanych środków i terminowej realizacji zadań. Kolejnym ograniczeniem jest możliwość lokaty wolnych środków na rachunkach bankowych, tylko w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika to z faktu, iż banki te podlegają polskiemu reżimowi prawnemu w zakresie nadzoru ostrożnościowego realizowanego przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz innych obowiązków prawnych ciążyących na bankach. Należy zaaprobować takie rozwiązanie. Wiele banków, zwłaszcza z krajów, gdzie przepisy prawa bankowego są znacznie bardziej liberalne niż w Polsce może nie dawać odpowiedniej gwarancji bezpieczeństwa ulokowanych środków. Dodatkowym utrudnieniem, mogłoby dla JST być monitorowanie i zarządzanie swoimi finansami, ponieważ komunikacja z lokalnymi bankami może być bardziej efektywna niż z zagranicznymi instytucjami finansowymi.

POJĘCIE WOLNYCH ŚRODKÓW W USTAWIE O FINANSACH PUBLICZNYCH

Kontynuując badania w tytułowym zakresie, istnieje potrzeba pochylenia się nad samą definicją wolnych środków, zwłaszcza, iż pojęcie to występuje nie tylko w art. 48 u.o.f.p, ale również w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Ustawodawca art. 48 u.o.f.p ust. 3 wskazuje, iż wolne środki, to te, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki. Ustęp ten, wspomina o „wolnych środkach” w kontekście ich depozytu u Ministra Finansów Publicznych, jednakże w doktrynie wskazuje się, iż powinno się to pojęcie, traktować szerzej, jako odnoszące się do całego artykułu (Ruśkowski, Salachna 2010, s. 182). W doktrynie wskazuje się ponadto, że pojęcie „dnia” występujące w tym ustępie nie dotyczy doby, lecz „dzień w znaczeniu funkcjonalnym, tzn. tę porę dnia, w której dana jednostka dokonuje wydatków” (Bitner,

Misiąg 2015, s. 175). Podsumowując są to środki niewydatkowane, w praktyce więc znajdujące się we władaniu kierownika JST odpowiedzialnego za gospodarowanie finansami. Ustawodawca nie wypowiada się ustawodawca jednak o formie tych środków. Należy więc uznać, iż mamy tu do czynienia zarówno z pieniędzem w formie zapisu na rachunku bankowym jak i fizycznej gotówce znajdującej się w kasie JST, która jest przez nią otrzymywana np. poprzez wpłaty dokonywane na poczet podatku od nieruchomości. Pieniądz fizyczny może sprawiać pewne trudności natury praktycznej, z tego powodu, iż w dzisiejszych czasach, wskazane w art. 48 u.o.f.p sposoby lokowania wolnych środków dokonywane są za pomocą pieniądza w formie zapisu na rachunku bankowym. Przeszkoda ta, nie oznacza jednak, iż gotówka nie stanowi wolnych środków. Z przyczyn funkcjonalnych potrzebna jest jej wpłata, by móc je ulokować.

W konsekwencji należy wskazać, że odnoszą się do środków znajdujących się w dyspozycji JST, które nie są w danym czasie niezbędne do realizacji wydatków i rozchodów budżetowych” (Walczak, Marczevska 2011, s. 263). Szczególny akcent jest tutaj postawiony na przeznaczenie tych środków. Wolnymi środkami nie są jakiegokolwiek środki należące do JST, lecz jedynie te środki, które nie są w danym momencie wymagane do poprawnego wykonywania zadań przez JST.

W doktrynie wskazuje się: „Norma wyrażona w art. 48 ust. 1 u.o.f.p. określa dopuszczalne formy lokowania wolnych środków, co oznacza, że zakazuje dokonywania lokat wolnych środków w jakiegokolwiek innej formie. Należy jednak pamiętać, że wolnych środków, o których mowa w art. 48 u.o.f.p., nie należy utożsamiać z wolnymi środkami wskazanymi w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.o.f.p., czyli wolnymi środkami rozumianymi jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.” (Walczak, Kaczurak-Kozak, Rotkiewicz 2018). Należy zaaprobować taki pogląd, ponieważ pomimo użycia tożsamego pojęcia wolnych środków, ich znaczenie we wskazanym przepisie jest zupełnie inne. Te z art. 48 u.o.f.p. wynikają z codziennej działalności JST, natomiast środki z art. 217 u.o.f.p. odnoszą się do rozliczeń w kontekście wyemitowanych instrumentów finansowych. Rozpatrując tą kwestię warto także zwrócić uwagę na umiejscowienie ww. przepisów w ustawie, co ułatwia ich wykładnię. Art. 48 u.o.f.p. jest umiejscowiony w dziale I „Zasady finansów publicznych”, w rozdziale 5 u.o.f.p, który jest zatytułowany „Zasady gospodarowania środkami publicznymi”. Natomiast art. 217 znajduje się w dziale V pt. „Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego”, w rozdziale 1 „Zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego”.

Umiejscowienie tych przepisów wskazuje, iż odnoszą się one do zupełnie innych sfer tematycznych w zakresie u.o.f.p. Dodatkowo fakt, iż wolne środki z art. 217 u.o.f.p. odnoszą się jedynie do JST, powoduje, iż nie powinno się ich utożsamiać z ogółem rozwiązań dla JSFP, wskazanych w art. 48 u.o.f.p. Jednocześnie należy, skrytykować ustawodawcę za powielenie pojęcia „wolnych środków” w art. 217, ponieważ powoduje to trudności interpretacyjne oraz możliwość łączenia ze sobą norm prawnych, które w zasadzie nie mają ze sobą połączenia interpretacyjnego.

Kolejnym artykułem u.o.f.p. w którym występuje pojęcie wolnych środków jest art. 264 przywołanej ustawy. Dotyczy on bankowej obsługi budżetu JST. W ustępie 3 tego artykułu ustawodawca wskazuje, że „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach lub w formie depozytu u Ministra Finansów.” W ustępie zawarta została norma kompetencyjna adresowana do organu stanowiącego JST w zakresie udzielenia upoważnienia organowi wykonawczemu JST do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach. Przepis ten ma za zadanie ułatwienie procesu lokowania wolnych środków. W przypadku chęci ulokowania swoich wolnych środków w banku, który prowadzi już obsługę budżetową danej JST, organ wykonawczy, takiego upoważnienia nie potrzebuje. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten wprowadza dwa tryby współpracy JST z bankiem. „Pierwszy – uregulowany w art. 264 ust. 1 i 2 u.o.f.p. – określany jest jako bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Drugi tryb dotyczy przypadków współpracy z bankami innymi niż bank prowadzący bankową obsługę budżetu, w zakresie lokowania wolnych środków i zaciągania kredytów” (Ofiarski i in, 2021a). Należy przy tym wskazać, iż tylko pierwszy z trybów jest wymagany przez ustawodawcę. JST obligatoryjnie musi współpracować z choć jednym bankiem. Drugi natomiast jest w pełni fakultatywny, JST może bowiem zaciągnąć kredyty czy lokować swoje wolne środki zarówno w banku w którym prowadzi obsługę budżetu, jak i w innych bankach.

Wątpliwość na gruncie tego przepisu stanowi kwestia, czy organ stanowiący JST musi udzielić pozwolenia na lokatę wolnych środków w innym banku niż ten prowadzący obsługę bankową, przy każdorazowej planowanej lokacie w innym banku, czy też możliwe jest udzielenie ogólnego upoważnienia w tej kwestii. Sprawa ta ma wymiar praktyczny, ponieważ, lokat tych może być bardzo dużo, a sam organ stanowiący JST, np. w przypadku gmin, nie ma możliwości zebrania się niemal każdego dnia. W doktrynie wskazuje się, że „Przepisy nie określają, czy upoważnienie organu stanowiącego powinno określać konkretny

bank, czy jedynie upoważnić organ wykonawczy w sposób ogólny do wyboru banku innego niż prowadzący bankową obsługę. Wydaje się, że ustawodawcy przyświecały względy praktyczne i stąd należy przyjąć, że jest to upoważnienie ogólne, na podstawie którego organ wykonawczy ponosi pełne ryzyko i podejmuje szybkie decyzje, uwzględniając aktualnie najkorzystniejsze oferty bankowe” (Rutkowska-Tomaszewska, 2012, s. 25). Należy zatem, z przyczyn praktycznych zaaprobować takie ogólne upoważnienie. W przypadku lokaty wolnych środków, pozwoli ono organowi wykonawczemu, na znacznie szybsze zarządzanie wolnymi środkami. Zauważyć należy, że w przypadku lokat bankowych mogą one trwać nawet tylko 1 dzień. W praktyce wskazuje się, że takie upoważnienie znajduje się w uchwałach budżetowych JST jako „inne postanowienia dotyczące wykonywania budżetu” (Trykozoko, 2010, s. 504). Przykładowo, takie ogólne upoważnienie, znajduje się w budżecie miasta Szczecin tj. uchwała nr XXXIV/970/21 rady miasta Szczecin z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie budżetu Miasta Szczecin na 2022 rok³, w § 20 ust. 6 niniejszej uchwały upoważnia się prezydenta do „lokowania w trakcie realizacji budżetu wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank wykonujący obsługę budżetu Miasta”. Zapewnienie przez ustawodawcę możliwości inwestowania wolnych środków przez JST w różnych bankach ma zatem na celu stworzenie warunków do maksymalizacji wykorzystania korzyści płynących z usług finansowych tych instytucji. Najczęściej dotyczy to generowania odsetek od ulokowanego kapitału. Ważnym aspektem jest fakt, że JST, wybierając bank do lokowania swoich środków, nie są ograniczone procedurami i restrykcjami wynikającymi z ustawy Prawo Zamówień Publicznych. Jest to możliwe dlatego, że umieszczenie tych środków w banku nie generuje dla JST wydatków, a jedynie ma na celu osiągnięcie dodatkowego dochodu.

Rozważając kwestię dotyczące art. 264 u.o.f.p., należy zastanowić się nad jego relacją z wolnymi środkami z art. 217 jak i 48 u.o.f.p. W zakresie relacji z art. 217 u.o.f.p. w doktrynie wskazuje się, iż „wolne środki z art. 264 ust. 3 u.o.f.p. nie są pojęciowo tożsame z wolnymi środkami z art. 217 ust. 2 pkt 6 u.o.f.p.. Nie można mylić wolnych środków będących efektem wykonania budżetów lat poprzednich, a pochodzących z rozliczeń kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych, z przejściowo wolnymi kwotami środków pieniężnych zgromadzonymi na rachunku budżetu JST” (Walczak, Kaczurak-Kozak, Rotkiewicz 2018). Należy zaaprobować to stanowisko. Z kolei

³ Dz. Urz. Woj. 2021.6004.

art. 48 u.o.f.p jest powiązany z art. 264 u.o.f.p, w tym zakresie, iż art. 48 wskazuje na ramy merytoryczne postępowania z wolnymi środkami, natomiast art. 264 dotyczy szczegółowej procedury zarządzenia tymi środkami.

Kolejnym zagadnieniem jest potencjalne kryterium, jakim powinna się kierować JST w przypadku wyboru formy zagospodarowania wolnych środków. Sam art. 48 u.o.f.p nie wprowadza jakichkolwiek kryteriów jakimi powinna się kierować JST. Każde z dozwolonych przez ustawodawcę rozwiązań ma swoje wady i zalety, a także różny stopień opłacalności w zależności od aktualnych uwarunkowań ekonomicznych. Wymóg gospodarności finansowej JST wynika np., z art. 254 u.o.f.p. Dokonywanie wydatków powinno nastąpić zatem w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem przymiotów celowości oraz oszczędności, zgodnie z zasadą iż należy uzyskiwać jak najlepszy efekt ze swoich nakładów. Jest to tzw. zasada efektywnego dokonywania wydatków. Regulacja ta odnosi się jednak bardziej do spektrum wydatków. Nie wynika z niej, że JST jest zobowiązana do gospodarowania swoich wolnych środków, tylko poprzez kryterium zysku. Jak wskazuje się w doktrynie „Negatywna ocena ekonomicznej zasadności podejmowanych działań nie może jednak prowadzić do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jeżeli nie jest równoznaczna z naruszeniem normy prawnej określającej konkretny obowiązek prawny.” (Ofiarski i in., 2021). Nie ma więc normy, która nakazywałaby uzyskiwanie jak największego zysku, lub nakładała karę za ulokowanie wolnych środków w formie mniej dochodowej od innej. Jednakże, w praktyce, należy oczekiwać, iż JST, które są zobowiązane do zapewnienia wielu potrzeb lokalnej społeczności, będą poszukiwać jak najwyższego zysku przy lokowaniu wolnych środków.

LOKATA WOLNYCH ŚRODKÓW NA RACHUNKACH BANKOWYCH W BANKACH MAJĄCYCH SIEDZIBĘ NA TERYTORIUM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

W zakresie badań nad problematyką lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, należy doprecyzować pojęcie rachunku bankowego. Ustawodawca wymienia rodzaje rachunków bankowych w art. 49 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁴. Są to, w szczególności rachunki rozliczeniowe (w tym bieżące i pomocnicze), rachunki lokat terminowych, rachunki oszczędnościowe

⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 2488.

oraz rachunki powiernicze. Zwrot „w szczególności” wskazuje tu na katalog otwarty, oznacza to, iż banki mogą prowadzić także inne rachunki, jeżeli wynika to z odrębnych przepisów. W zakresie działalności inwestycyjnej JST, szczególne znaczenia mają rachunki rozliczeniowe oraz rachunki lokat terminowych. Rachunek rozliczeniowy jest stosowany do wykonywania rozliczeń za pomocą banku. Ustawodawca wskazuje przykładowo na dwa jego podtypy. Rachunek bieżący oraz rachunek pomocniczy. Rachunki bieżące stosowane są do przechowywania środków pieniężnych, które JST otrzymują ze swojej działalności oraz do przeprowadzania rozliczeń zgodnie z ich zleceniami. Rachunki pomocnicze natomiast służą usprawnieniu zarządzania środkami pieniężnymi. Są tam gromadzone środki, które mają być przeznaczone na określony cel np. wynagrodzenia dla pracowników. JST nie ma wymogu posiadania takiego rachunku, lecz w praktyce może on usprawniać obsługę bankową budżetu. Obecnie banki oferują wiele udogodnień dla JST, chociażby w zakresie wymogu płatności podatku od towarów i usług, czy też zarządzania wpływami pochodzącymi z podatków lokalnych.

Lokaty terminowe są w swojej istocie umową, która zakłada, iż środki JST będą przez bank przechowywane przez pewien ustalony przez obie strony okres, a JST otrzyma za to wynagrodzenie w postaci odsetek. Wysokość odsetek zależy od oprocentowania tej lokaty. Co do zasady lokaty mają wyższe oprocentowanie niż rachunek bieżący, ponieważ JST zobowiązuje się nie podejmować środków oddanych bankowi przed terminem zapadalności lokaty. Nie oznacza to jednak, że nie można wycofać środków przed upływem terminu umowy, chociaż przedterminowe wycofanie środków z lokaty często wiąże się to ze zmniejszeniem oprocentowania środków lub nawet utratą prawa do otrzymania wynagrodzenia z oprocentowania. Z tego też względu JST raczej nie jest zainteresowana zakończeniem lokaty przed terminem jej zapadalności.

Banki w swojej ofercie proponują oczywiście wiele terminów zapadalności, między innymi lokaty *overnight* tj. lokaty trwające jeden dzień, lokaty weekendowe trwające kilka dni, oraz lokaty miesięczne, czy też roczne. Zysk z takiej lokaty zależy od dwóch czynników, wielkości ulokowanego kapitału, czasu trwania tej lokaty, oraz jej oprocentowania. Dla klienta indywidualnego tj. dla osoby fizycznej, lokata *overnight* może nie mieć ekonomicznego sensu, ponieważ nie dysponują one, zazwyczaj, środkami, które mogłyby w lokacie o tak krótkim czasie trwania, wypracować zadowalający zysk. W przypadku klientów instytucjonalnych, takich jak JST, lokata taka może mieć ekonomiczny sens, ponieważ mogą one ulokować bardzo duże środki, które nie są im, akurat w tym dniu niepotrzebne na własną działalność. Warto wskazać, iż JST nie zawierają raczej, w przeciwieństwie do

osób fizycznych, lokat na dłuższe terminy zapadalności np. roku. Wynika to z potrzeby zarządzania płynnością finansową, w sposób dynamiczny. Należy przypomnieć, że JST w swojej działalności wykonują bardzo wiele wydatków z własnych środków. Nie ma więc możliwości, w realiach dzisiejszej niepewnej przecież sytuacji polityczno-gospodarczej, lokowania dużych kwot na okres np. roku w celu uzyskania dużego przychodu. Należy też wskazać, iż JST mogą dotknąć sytuacje od niej niezależne, które będą wymagały nagłego wydatkowania środków w roku 2022 była to np. agresja zbrojna Rosji na Ukrainę, która spowodowała napływ uchodźców z tego kraju. Ta sytuacja wymogła na JST znalezienie dodatkowych środków na pomoc tych ludziom. Zamiast poszukiwania długoterminowych lokat JST muszą wyszukiwać okazje inwestycyjne i dokonywać lokat na krótsze terminy. Stosunkowo nowym produktem w porównaniu do lokat terminowych są wprowadzone do oferty przez banki depozyty lokacyjne, które charakteryzują się tym, że nie posiadają sprecyzowanego przez bank terminu zapadalności. Stają się one coraz popularniejsze ze względu na wygodę wykorzystywania ich przez JST (por. Galiński 2012: 162).

WPŁYW STÓP PROCENTOWYCH NA OPŁACALNOŚĆ LOKAT BANKOWYCH

Jeżeli chodzi o „opłacalność” lokaty dla JST, to wiele zależy od jej oprocentowania. Należy więc zastanowić się, co wpływa na wysokość tego oprocentowania. Przede wszystkim JST, jako podmioty na rynku finansowym z dużym kapitałem, mają dobre możliwości negocjacyjne z bankami. Banki, mogą oferować podpisanie np. umów ramowych w sprawach lokat, które z jednej strony zapewnią JST większe oprocentowanie, niż wskazywałyby na to sytuacja gospodarcza a z drugiej strony pozwalają bankom na uzyskanie znacznej ilości kapitału z tytułu lokat. Jednakże, głównym czynnikiem wpływającym na atrakcyjność lokat są stopy procentowe ustalane przez Radę Polityki Pieniężnej (dalej RPP). Zgodnie z art. 227 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵ oraz art. 6 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁶, Rada Polityki Pieniężnej jest organem Narodowego Banku Polskiego. Składa się ona z powołanych ekspertów z dziedziny ekonomii, oraz Prezesa Narodowego Banku Polskiego (dalej NBP). Decyzje swe podejmuje na podstawie analizy wskaźników ekonomicznych.

⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 2025).

Można wyróżnić kilka powodów, dla których stopy procentowe ustalane przez NBP, wpływają na wysokość lokat. Jedną z przyczyn jest koszt finansowania dla banków. Banki korzystają z różnych źródeł finansowania, swojej działalności, w tym od innych banków na rynku międzybankowym. Stopy procentowe ustalane przez NBP wpływają na koszty uzyskania takiego finansowania. Gdy NBP podnosi stopy procentowe, koszty finansowania banków mogą wzrosnąć, co z kolei może skłonić banki do poszukiwania innych źródeł finansowania swojej działalności. Jednym ze sposobów jest podniesienie oprocentowania. Dzieje się tak, ponieważ banki oferują lokaty jako sposób na przyciągnięcie depozytów od klientów. Wysokość oprocentowania lokat wpływa na atrakcyjność tych produktów dla klientów.

W celu sprawnego ustalenia oprocentowania lokat w zależności od sytuacji gospodarczej, banki opracowały system wskaźników, do których odnoszą się w umowach dotyczących lokat. W kontekście lokaty wolnych środków przez JST, najważniejszym wskaźnikiem jest WIBID. Rozwijając skrót jest to *Warsaw Interbank Bid Rate*, czyli referencyjna wysokość oprocentowania lokat na polskim rynku międzybankowym. Wyznaczana jest ona przez administratora, którym jest aktualnie GPW Benchmark S.A. z siedzibą w Warszawie. Wskaźnik ten wyraża się jako średnia arytmetyczna wielkości oprocentowania podawanych przez banki działające w Polsce, które są uczestnikami panelu stawek referencyjnych WIBID. W toku ustalenia, odrzuca się wielkości skrajne. Banki podają stawki oprocentowania (w ujęciu rocznym), po jakich są gotowe przyjąć pieniądze od innych banków, o godzinie 11:00 każdego dnia roboczego. Proces wyznaczania wartości WIBID nazywany jest *fixingiem* WIBID. Ramy prawne tego rozwiązania są ustalone również przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych⁷. Nie jest więc tak, iż banki mają pełną dowolność w ustalaniu tych stawek i nie krępują ich żadne normy. Z racji formy prawnej rozporządzenia, przepisy te dotyczą, każdego członka UE i muszą być przez niego przestrzegane. WIBID, jest wyznaczany dla lokat bankowych o różnym terminie zapadalności. Najkrótszy termin zapadalności wyznacza WIBID ON, przy czym skrót ON rozwija się jako *overnight*. Jest to oprocentowanie kredytu na jeden dzień, poczynwszy od dnia zawarcia transakcji (od dzisiaj

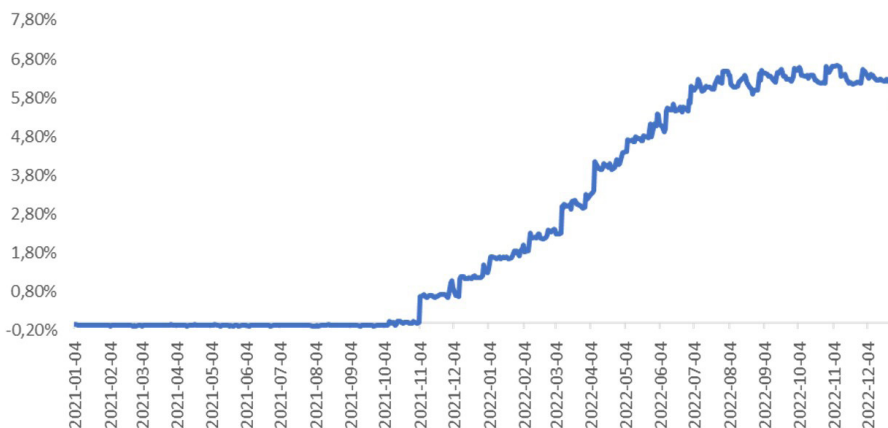
⁷ Dz. Urz. UE z 29 czerwca 2016 r., L 171/1.

na jeden dzień). Maksymalnym okresem na jaki jest wyznaczany wskaźnik WIBID jest jeden rok tj. WIBID 1Y.

Należy poczynić tu dygresję na temat wpływu wskaźnika WIBID na oprocentowanie oferowane przez Ministra Finansów w ramach depozytu. Mianowicie Minister Finansów przyjmując środki w depozyt, po określonym czasie zwraca je JSFP wraz z odsetkami. Zasady oprocentowanie tych środków zostały przez ustawodawcę określone w art. 78e u.o.f.p, który zakłada, iż wolne środki przyjęte w na okres do 3 dni są oprocentowane minimum na poziomie stopy depozytovej NBP, natomiast jeżeli okres ten jest dłuższy niż 3 dni, ale krótszy niż 6 dni to takie środki są oprocentowane wg. równania z zastosowaniem stopy depozytovej NBP oraz wskaźnika WIBID dla okresu jednodniowego. W przypadku lokaty na 7 dni i więcej oprocentowanie składa się z iloczynu stawki WIBID dla określonego okresu lokaty (np. 6M dla lokat 6 miesięcznych) oraz mnożnika ustalanego przez Ministra Finansów. Oznacza to, że niska wartość tego wskaźnika, rzutuje również na opłacalność depozytu u Ministra Finansów.

Wysokość wskaźnika WIBID ON, która zależy w głównej mierze od stóp procentowych NBP, w latach 2021-2022, uległa znacznym fluktuacjom. Przedstawia to wykres nr 1.

Wykres nr 1 Wysokość wskaźnika WIBID ON, w latach 2021-2022.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez GPW Benchmark S.A.

Zgodnie z wykresem, najniższą wartość wskaźnik WIBID ON, osiągnął dnia 4 marca 2021 r. w wysokości -0,09 %, najwyższą natomiast w dniu 7 listopada 2022 r. w wysokości 6,64 %. Z wykresu można również zauważyć,

iz wartości WIBID ON, rosły skokowo, w zależności właśnie od poziomu stóp procentowych w Polsce. W przypadku ujemnych wartości lokaty były bardzo mało opłacalne. Taki stan rzeczy utrzymywał się do listopada 2021 r., potem wartości te nieznacznie wzrosły do poziomu 0,80 %, który nadal nie gwarantował wysokiego zysku. Sytuacja zaczęła się poprawiać w marcu 2022 r. kiedy to wartość indeksu wzrosła do około 2%. Można więc uznać, iż lokaty oparte o ten wskaźnik uzyskały opłacalność ekonomiczną dopiero w 2022 roku.

LOKATY WOLNYCH ŚRODKÓW NA RACHUNKACH BANKOWYCH DOKONYWANE PRZEZ WYBRANE JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO W LATACH 2021-2022

W celu zbadania wpływu stóp procentowych ustalanych przez RPP oraz struktury lokat i ich oprocentowania w skali lat 2021-2022 na ich atrakcyjność dla JST, wysłano wnioski w trybie udostępnienia informacji publicznej do następujących JST: miasto Szczecin, miasto Kołobrzeg, miasto Koszalin, miasto Świnoujście. Wszystkie wnioski miały jednakową treść „Zwracam się z prośbą o udostępnienie informacji publicznej na temat ulokowanych przez Gminę wolnych środków na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w roku 2021 i 2022. (środki z art. 48 ust. 1 pkt. 3 Ustawy o finansach publicznych). Ze wskazaniem, jeżeli to możliwe, na okres lokaty, jej kwotę oraz oprocentowanie. W formie elektronicznej.”

Wszystkie JST, odpowiedziały na wniosek. Miasto Koszalin poinformowało, iż w latach 2021-2022 nie lokowało swoich wolnych środków na rachunkach w bankach mających siedzibę w RP. Miasto Szczecin oraz Świnoujście nie lokowało swoich środków na rachunkach bankowych w 2021 r., natomiast dokonały lokat w 2022 r. Miasto Kołobrzeg dokonywało lokat zarówno w 2021 i 2022 r. Miasto Szczecin wskazało również, iż brak lokat w roku 2021, był spowodowany ujemną wartością wskaźnika WIBID ON.

Miasto Szczecin w roku 2022 dokonało w okresie od maja do grudnia tego roku, łącznie 199 lokat, o różnym terminie zapadalności. Statystyki dotyczące struktury lokat, przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1 Statystyki dotyczące struktury lokat miasta Szczecin w 2022 r.

Lokaty miasta Szczecin	
Najdłuższa lokata	14 dni
Najkrótsza lokata	1 dzień
Minimalne %	2,50%
Maksymalne %	5,94%
Minimalna wartość lokaty	1 100 000
Maksymalna wartość lokaty	100 000 000
Średnie % lokaty	5,14%
Średnia wartość lokaty	25 773 087
Średni czas trwania lokaty	6 dni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Szczecin w trybie dostępu do informacji publicznej.

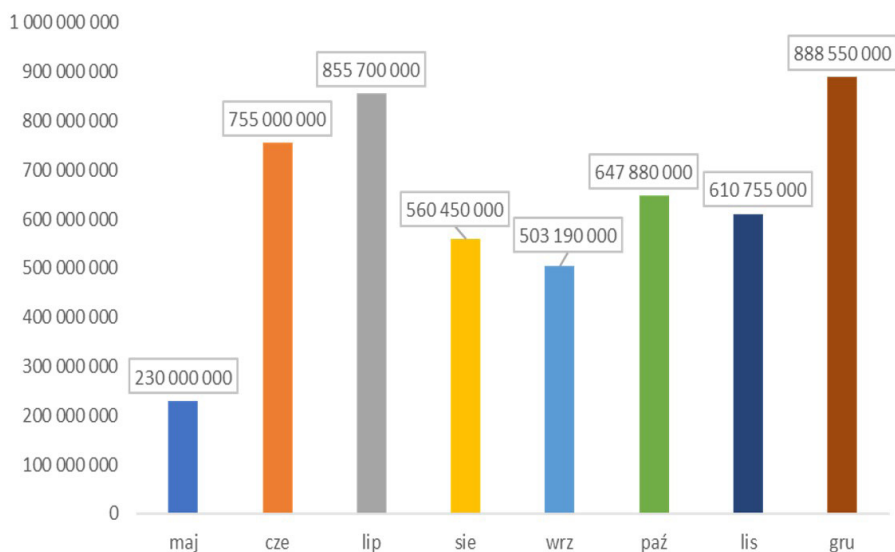
Można na podstawie powyższych danych wysnuć wniosek, iż miasto Szczecin dokonywało lokat o dużym kapitale, najniższą wartość lokaty to 1 100,00 PLN, natomiast najwyższą to równe 100 milionów PLN. Lokaty te nie trwały jednak długo i średni czas lokaty wynosił 6 dni. Można zauważyć, iż miasto Szczecin zaczęło dokonywać lokat bankowych dopiero gdy wskaźnik WIBID ON osiągnął zadowalającą wartość, tj. około 4%. W skali miesiąca średnie oprocentowanie lokat oscylowało na poziomie od 4,33 % do poziomu 5,45%. Najwyższym średnim miesięcznym oprocentowaniem miasto Szczecin mogło cieszyć się we wrześniu 2022 r, najniższym natomiast na początku lokowania środków tj. w maju 2022 r. Warto zauważyć, iż lokat tych było bardzo dużo, w niewiele ponad pół roku było ich 199. Tak duża ilość lokat wskazywałaby na fakt, iż miasto Szczecin uważało je w tamtym czasie za trafione inwestycje. Miasto Szczecin posiadało również dużą ilość wolnych środków, co można zauważyć po zsumowanie kwoty lokat w skali miesiąca. Średnie oprocentowanie lokat w skali miesiąca przedstawia wykres nr 2. Suma ulokowanych w skali miesiąca środków ukazana jest na wykresie nr 3.

Wykres nr 2 Średnie miesięczne oprocentowanie lokat miasta Szczecin w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Szczecin w trybie dostępu do informacji publicznej.

Wykres nr 3 Suma ulokowanego przez miasto Szczecin kapitału w lokatach bankowych w skali miesiąca w 2022 r.



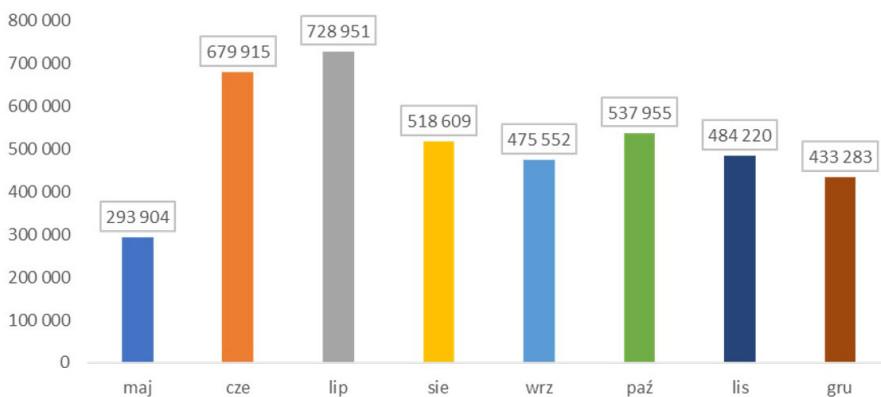
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Szczecin w trybie dostępu do informacji publicznej.

Najwięcej kapitału zostało ulokowane w grudniu 2022 r., podobna wartość została ulokowana w lipcu 2022 r. Można zauważyć spore wahania w skali miesięcznej np. między lipcem a sierpniem 2022 r. różnica w sumie ulokowanych

wolnych środków wynosiła, aż 295 250 000 PLN. Może to być spowodowane tym, iż w danym miesiącu miasto miało jakieś większe wydatki wynikające np. ze spłaty kredytu czy też w danym miesiącu miasto nie otrzymało określonych dochodów.

Najważniejszą rzeczą z perspektywy JST w lokowaniu wolnych środków jest jednak zysk z lokaty. Miasto Szczecin w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 r. (Dz. Urz. Woj. 2023.2935) wskazało na stronie 318 niniejszego dokumentu, iż uzyskało łączny dochód z lokat bankowych w kwocie 4 152 388 PLN. Przy przemnożeniu kwoty każdej z lokat przez oprocentowanie w skali roku, (przy założeniu, że rok trwa 365 dni) i ilość dni na jakie zostały lokaty zawarte wychodzi właśnie ta kwota. Mając na uwadze powyższe możliwe jest przedstawienie struktury dochodów z tych lokat w skali miesiąca. Przedstawia to wykres nr 4.

Wykres nr 4 Zysk z lokat bankowych uzyskanych przez miasto Szczecin w skali miesiąca w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Szczecin w trybie dostępu do informacji publicznej.

Można zauważyć, iż największy zysk z lokat, miasto Szczecin uzyskało w miesiącu lipcu, tj. w miesiącu gdzie ulokowało tych środków najwięcej. Grudzień, pomimo ulokowania podobnej kwoty w lokatach, nie był tak dochodowy z powodu spadku oprocentowania tych lokat. Podsumowując można uznać, iż miasto Szczecin z powodzeniem wykorzystywało możliwość lokowania swoich wolnych środków na rachunkach w bankach o czym świadczy wypracowany zysk.

Miasto Świnoujście, przy depozycie swoich wolnych środków na lokatach bankowych zastosowało odmienne podejście od miasta Szczecin. Lokat dokonywała w terminach miesięcznych np. 5 lokat w miesiącu lipcu z miesięcznym

terminem zapadalności w sierpniu. Lokaty były dokonywane od lipca 2022 r. do listopada 2022 r. Łącznie dokonano 28 lokat. Nie dokonywała ona lokat na kilka dni, wszystkie lokaty były z terminem miesięcznym. Oprocentowanie tych lokat było stosunkowo wysokie oraz wszystkie lokaty zawierane w danym miesiącu miały identyczne oprocentowanie. Jest to zupełnie inny model zarządzania wolnymi środkami niż ten, który praktykowało miasto Szczecin. Ma on swoje zalety, tj. większa wartość oprocentowania, niż to, które uzyskiwało miasto Szczecin, dodatkowo zarządzanie lokatami musiało wymagać o wiele mniej nakładów pracy co wynika zarówno z ich liczby jak i z terminu zapadalności. Dodatkową informacją zawartą przez miasto Świnoujście w odpowiedzi na wniosek jest informacja, iż lokaty te były zawierane w dwóch bankach komercyjnych tj. Bank Polska Kasa Opieki S.A., lub Powszechna Kasa Oszczędności S.A. Należy zauważyć, iż są to jedne z największych banków w Polsce, co sprzyjało stabilności dokonywanych lokat. Oprocentowanie zawieranych przez miasto Świnoujście lokat przedstawia tabela nr 2.

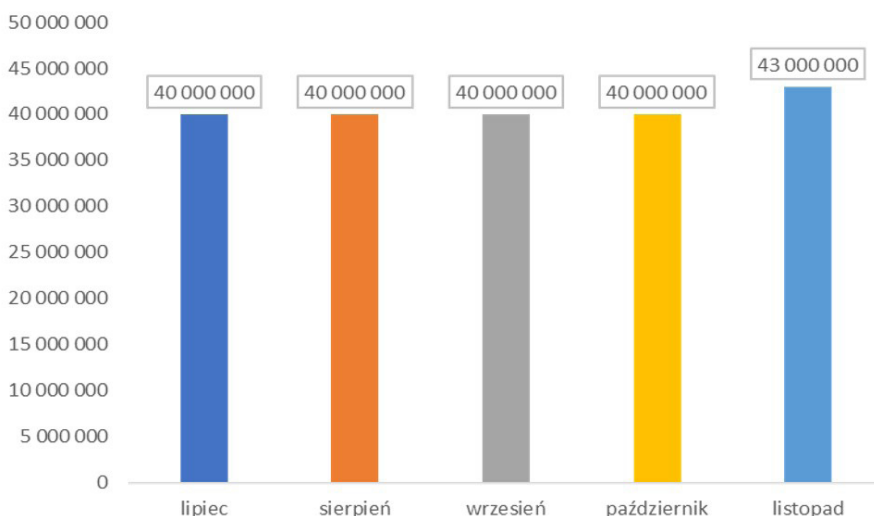
Tabela nr 2 Oprocentowanie lokat zawartych przez miasto Świnoujście w 2022 r.

Miesiąc zawarcia umowy	Oprocentowanie
lipiec	5,80%
sierpień	5,80%
wrzesień	6,02%
październik	6,20%
listopad	6,20%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Świnoujście w trybie dostępu do informacji publicznej.

Można zauważyć, iż lokaty te mają wyższe oprocentowania niż w mieście Szczecin. Prawdopodobnie wynika to z terminu na jaki zostały zawarte tj. miesiąca. Jeżeli chodzi o sumę ulokowanego w lokatach bankowych kapitału to wynosiła ona od 1 000 000 PLN do 10 000 000 PLN. W każdym miesiącu wartość ulokowanego kapitału wynosiła 40 000 000 PLN, wyjątkiem był grudzień 2022 r. gdzie wartość ta urosła do 43 000 000 PLN. Obrazuje to wykres nr 5.

Wykres nr 5 Suma ulokowanego przez miasto Świnoujście kapitału w lokatach bankowych w skali miesiąca w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Świnoujście w trybie dostępu do informacji publicznej.

Jeżeli chodzi o potencjalny zysk z lokat, to przy założeniu, iż każdy miesiąc liczy 30 dni a oprocentowanie podane jest w skali roku zysk ten wynosił by 1 002 247 PLN. Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu przez miasto Świnoujście w 2022 r. (Tabela nr 8, dochody według ważniejszych źródeł, pkt 5) dochody z odsetek od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych wyniosły 3 545 992 PLN. Jednakże, nie ma tutaj rozróżnienia tak jak to było w mieście Szczecin na dochody uzyskane przez samo JST, a dochody uzyskane przez np. samorządowe osoby prawne. Nie ma więc możliwości by, na podstawie dostępnych danych, jednoznacznie wskazać na zysk z lokat bankowych miasta Świnoujście. Reasumując, należy zauważyć, iż miasto Świnoujście wykorzystywało możliwość lokaty wolnych środków na rachunkach bankowych oraz uzyskała z tego znaczny dochód.

Miasto Kołobrzeg wskazało, iż dokonywało lokat zarówno w 2021 r. jak i w roku 2022. W roku 2021 założono 11 lokat. Przedstawia je tabela nr 3.

Tabela nr 3 Lokaty bankowe wolnych środków miasta Kołobrzeg w 2021 r.

Kapitał lokaty w PLN	Data rozpoczęcia lokaty	Data zakończenia lokaty	Ilość dni lokaty	Wysokość oprocentowania
40 000 000,00	2020-12-31	2021-02-01	32	0,12%
904 857,51	2021-01-25	2021-03-01	35	0,07%
40 000 000,00	2021-02-08	2021-03-15	35	0,07%
40 000 000,00	2021-03-22	2021-04-26	35	0,07%
40 000 000,00	2021-04-29	2021-06-01	33	0,07%
2 950 000,00	2021-06-14	2021-09-15	93	0,13%
40 000 000,00	2021-06-14	2021-09-15	93	0,13%
3 650 000,00	2021-06-17	2021-09-20	95	0,13%
25 000 000,00	2021-09-17	2021-12-20	94	0,13%
3 650 000,00	2021-09-20	2021-12-20	91	0,13%
25 000 000,00	2021-09-28	2021-12-28	91	0,13%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Kołobrzeg w trybie dostępu do informacji publicznej.

Lokaty te miały różne wartości. Od 904 857,51 PLN do 40 000 000 PLN. Bardzo niskie było oprocentowanie tych lokat, od 0,07 % do 0,13 %. Tak niska wartość oprocentowania, nawet pomimo lokaty znacznych środków na stosunkowo dużą ilość dni (od 32 do 95), nie zapewniała dużych odsetek. Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2021 r (strona 19) miasto Kołobrzeg uzyskało zysk z tych lokat na poziomie 44 388,29 PLN. Jest to kwota niska w kontekście finansów JST, jednakże nawet taki zysk jest lepszy niż żaden. Taka wartość oprocentowania była spowodowana bardzo niskimi stopami procentowymi ustalonymi przez NBP.

W roku 2022 miasto Kołobrzeg dokonało o wiele więcej lokat, bo aż 104, dodatkowo lokaty te były dokonywane przez cały rok, nawet gdy wartości stóp procentowych NBP nie były wysokie. Widać tu, znaczny wzrost zainteresowania lokatami w miarę wzrostu ich oprocentowania. Statystyki dotyczące lokat miasta Kołobrzeg w roku 2022, zostały ukazane w tabeli nr 4.

Tabela nr 4 Statystyki dotyczące struktury lokat miasta Szczecin w 2022 r.

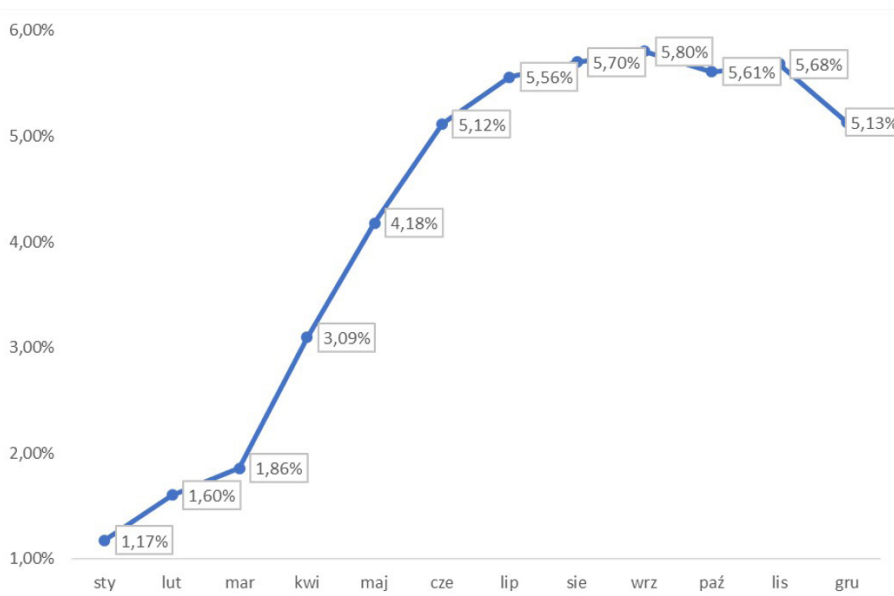
Lokaty miasta Kołobrzeg w 2022 r.	
Najdłuższa lokata	35 dni
Najkrótsza lokata	1 dzień
Minimalne %	1,12%

Lokaty miasta Kołobrzeg w 2022 r.	
Maksymalne %	6,50%
Minimalna wartość lokaty	1 085 630
Maksymalna wartość lokaty	115 000 000
Średnie % lokaty	4,64%
Średnia wartość lokaty	20 854 011,25
Średni czas trwania lokaty	19 dni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Kołobrzeg w trybie dostępu do informacji publicznej.

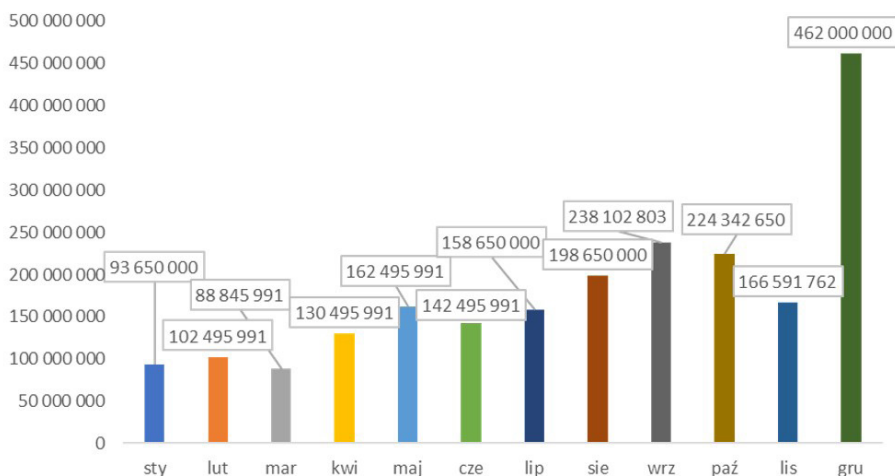
Miasto Kołobrzeg zarządzało swoimi lokatami w sposób podobny do miasta Szczecin, tj. duża ilość lokat w skali roku. Różnicą jest tu średni czas trwania lokaty. W Szczecinie wynosił on 6 dni, natomiast w Kołobrzegu, aż 19. Średnia wartość kapitału na lokatę wyniosła około 21 000 000 PLN. W skali miesiąca średnie oprocentowanie lokat wynosiło od 1,17 % w styczniu 2022 r. do 5,80 % we wrześniu tego roku. Kołobrzeg posiadał również dużą ilość wolnych środków, co można zauważyć po zsumowanie kwoty lokat w skali miesiąca. Średnie oprocentowanie lokat w skali miesiąca przedstawia wykres nr 6. Suma ulokowanych w skali miesiąca wolnych środków ukazana jest na wykresie nr 7.

Wykres nr 6 Średnie miesięczne oprocentowanie lokat miasta Kołobrzeg w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Kołobrzeg w trybie dostępu do informacji publicznej.

Wykres nr 7 Suma ulokowanego przez miasto Kołobrzeg kapitału w lokatach bankowych w skali miesiąca w 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez miasto Kołobrzeg w trybie dostępu do informacji publicznej.

Najwięcej kapitału zostało ulokowane w grudniu 2022 r., najmniej natomiast w marcu 2022 r. Można zauważyć, że tak jak w przypadku miasta Szczecin oraz Świnoujścia tak i tu, miesiącem, w którym w lokatach umieszczono najwięcej środków był grudzień. Jeżeli chodzi o zysk z lokat, to zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy miasta Kołobrzeg za rok 2022 (strona 16), kwota ta wynosiła 5 135 192 PLN. Jest to spory zysk, który potwierdza, iż warto wykorzystywać tę formę inwestycji.

PODSUMOWANIE

Podsumowując należy wskazać, iż ustawodawca, w przypadku JST utworzył pewne ramy prawne, które pozwalają im lokować swoje wolne środki w instrumentach finansowych przewidzianych w art. 48 u.o.f.p. Problemem interpretacyjnym wydaje się jednak powielenie tego zwrotu w art. 217 u.o.f.p. Jak wskazuje doktryna, pojęcie „wolnych środków” to nie jest w tych przepisach tożsame. Na opłacalność tych instrumentów, wpływa sytuacja gospodarcza. W przypadku lokaty na rachunkach bankowych, głównym faktorem co do opłacalności takich inwestycji jest poziom stóp procentowych ustalanych przez RPP. Wpływają one na wskaźnik WIBID, który jest powszechnie używany przez banki przy ustalaniu oprocentowania lokat w stosunku do JST. Wskaźnik ten wpływa również

na wysokość odsetek uzyskiwanych w przypadku depozytu u Ministra Finansów. W latach 2021-2022, zarówno stopy procentowe ustalone przez RPP, jak i wskaźnik WIBID, ulegał znacznym zmianom. Przez cały rok 2021, pozostawał na poziomie zbliżonym do zera, lub nawet ujemnym. Z tego powodu lokata wolnych środków w instrumentach powiązanych z tym wskaźnikiem nie była w tamtym czasie ekonomicznie opłacalna. W roku 2022 wartość tego wskaźnika zaczęła jednak rosnąć co znacznie zwiększyło opłacalność ekonomiczną rozwiązań opartych na tym wskaźniku. Wnioski te potwierdzają badania przeprowadzone z wykorzystaniem dostępu do informacji publicznej. Z badanych JST, jedynie jedna z czterech w 2021 r. zdecydowała się na jakiekolwiek lokaty, jednakże nie przynosiły one dużego zysku. Sytuacja zmieniła się w 2022 r. kiedy to trzy z czterech badanych JST, zdecydowały się na ulokowanie swoich wolnych środków na rachunkach bankowych. Lokaty te opiewały na duży kapitał co potwierdza popularność takiego rozwiązania. Analiza sprawozdań z budżetów JST pozwoliła na wniosek, iż była to również inwestycja opłacalna ekonomicznie.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa unijnego:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1011 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych, Dz. Urz. UE z 29 czerwca 2016 r., L 171/1.

Akty prawa polskiego:

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997, Nr 78 poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, Dz. U. z 2022 r. poz. 2025.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 2488.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1270.

Uchwała nr XXXIV/970/21 rady miasta Szczecin z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie budżetu Miasta Szczecin na 2022 rok Dz. Urz. Woj. 2021.6004.

Monografia:

Ofiarski Z.

2013 Prawo bankowe. Komentarz, Warszawa

Trykozoko R.

2010 Ustawa o finansach publicznych- komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa.

Monografia wieloautorska:

Bitner M.

2015 Ustawa o finansach publicznych: komentarz, red. W. Misiąg, Warszawa.

Bożek W.

2021 Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Z. Ofiarski, Warszawa.

Hudzik K.

2018 Vademecum głównego księgowego jednostki finansów publicznych, red. M. Kaczurak-Kozak, M. Rotkiewicz, P. Walczak, Warszawa.

Marczewska J.

2017 Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych, red. P. Walczak, Warszawa.

Ruśkowski E.

2010 Nowa ustawa o finansach publicznych wraz z ustawą wprowadzającą. Komentarz praktyczny, red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, Warszawa.

Stawiński M.

2021 Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Z. Ofiarski, Warszawa.

Czasopismo:

Galiński P.

2012 Produkty i usługi bankowe dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, "Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" t. 271.

Rutkowska-Tomaszewska E.

2012 Lokowanie wolnych środków przez jednostki samorządu terytorialnego w bankach, „Finanse Komunalne”, t 4.

THE IMPACT OF INTEREST RATES ON THE PLACEMENT
OF FREE FUNDS IN BANK ACCOUNTS WITH BANKS
DOMICILED IN THE REPUBLIC OF POLAND
IN SELECTED LOCAL GOVERNMENT UNITS

SUMMARY

This article focuses on the analysis of the concept of free funds deposit in bank accounts in banks domiciled in the territory of the Republic of Poland in the context of the Public Finance Act. The analysis of the concept of free funds was made, taking into account the doctrinal achievements. The analysis also includes the practices related to the placement of free funds in bank deposits by selected local government units of the West Pomeranian Voivodeship, in the years 2021-2022. In the article, the dogmatic-legal and empirical-analytical method was used to conduct the research. The article contributes to the understanding of economic aspects related to the management of free funds at the level of local government units and allows us to put forward a thesis that the size of interest rates set by the NBP affects this way of investing free funds.

Keywords: local government, allocation of free funds, WIBID



PRAWO FINANSOWE W OBLICZU WYZWAŃ ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
RED. B. NAMIECIŃSKI, W. GNYCH-PIETRZAK

Prezentowanie przez poszczególnych autorów swoich poglądów na ten temat świadczy o tym, że dyskusja nad przedstawianymi wartościami jest jak najbardziej aktualna i potrzebna. Monografię podzielono na trzy części, a każda z nich tworzy istotny element całości, bez której - w naszej ocenie - nie sposób byłoby uznać dyskusji za kompletną. Realizowanie celów zrównoważonego rozwoju powinno odbywać się bowiem zarówno na szczeblu międzynarodowym, państwowym, jak i na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, tak, aby znaleźć rozwiązanie zapewniające równowagę (...).

Ze wstępu

ISBN: 978-83-67959-32-2