

# PROBLEMY DEFINIOWANIA ŚRODKÓW PRAWNOFINANSOWYCH OCHRONY ŚRODOWISKA W POLSKIM PRAWIE

ANDRZEJ GORGOL\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.3.2024.22/a.gorgol

## STRESZCZENIE

Skuteczna ochrona zasobów środowiska nie jest możliwa bez zastosowania instrumentów typowych dla prawa finansowego. Wymaga użycia środków publicznych państwa i jednostek samorządu terytorialnego, które gromadzone są i wydatkowane w sposób określony przepisami ustawowymi. Prawo ochrony środowiska reguluje poszczególne instrumenty prawnofinansowe wykorzystywane do zrealizowania celu ochronnego. Zawiera także przepis definiujący, czym są finansowo prawne instrumenty ochrony środowiska w ujęciu tej ustawy. Ta definicja legalna jest sformułowana w sposób budzący liczne wątpliwości redakcyjne i interpretacyjne. Celem niniejszego artykułu jest wykazanie trafności tezy o występowaniu wad definicji ustawowej środków prawnofinansowych ochrony środowiska naturalnego.

Słowa kluczowe: środki prawnofinansowe, ochrona środowiska, legalna definicja

## PROBLEMS OF DEFINING FINANCIAL-LEGAL MEASURES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN POLISH LAW

### ABSTRACT

Effective protection of environmental resources is not possible without using instruments typical of financial law. It requires the use of State and local government public funds, which are collected and spent in the manner prescribed by law. The Environmental Protection Law regulates the various legal-financial instruments used to fulfil the protection purpose. It also contains a provision defining what financial-legal measures are in terms of this Act. The legal

---

\* dr hab., prof. UZ, Katedra Prawa Administracyjnego i Finansowego, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski (Polska), e-mail: agorgol@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4313-4426



definition is formulated in a way that raises numerous editing and interpretation doubts. This article aims to demonstrate the accuracy of the thesis that there are defects in the statutory definition of legal and financial measures for environmental protection.

Keywords: financial-legal measures, environmental protection, legal definition

## UWAGI WSTĘPNE

Realna, skuteczna i efektywna ochrona środowiska naturalnego nie jest możliwa bez zaangażowania środków pieniężnych podmiotów prawa zarówno publicznego, jak i prywatnego. Zasoby tego środowiska są niezwykle istotne dla prawidłowego rozwoju społeczeństwa i gospodarki narodowej, a korzystanie z nich jest ograniczone ze względu na interes publiczny<sup>1</sup>. Państwo ma obowiązek zapewnienia ochrony środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup>. W myśl definicji ustawowej ten rozwój ma charakter społeczny i gospodarczy, a jego niezbędną cechą jest proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych<sup>3</sup>. Wymaga on zachowania równowagi przyrodniczej oraz uwzględnienia trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Zrównoważony rozwój ma na celu zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności i obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. W tym kontekście warto zauważyć, że polskie prawo uwzględnia bardzo istotny aspekt solidarności międzypokoleniowej. Postrzega zasoby środowiska naturalnego jako swoisty fundament rozwoju gospodarczego i społecznego w dłuższej niż życie przedstawicieli jednego pokolenia perspektywie. Z tego powodu środki prawnofinansowe nie mogą być stosowane w celach ochronnych jako rozwiązania nadzwyczajne ani instrumenty o rocznym zakresie obowiązywania, typowe dla wykonywania budżetu państwa. Prawidłowe ukształtowanie tych instrumentów pod względem prawnym wymaga ich umiejscowienia w strategicznych planach i programach państwa.

Konstytucja nakłada na każdy podmiot obowiązek dbałości o stan środowiska naturalnego i ponoszenia odpowiedzialności za jego pogorszenie spowodowane własnym działaniem lub zaniechaniem<sup>4</sup>. Niewątpliwie adresatem tej powinności jest także państwo, co czyni ochronę środowiska naturalnego zadaniem publicznym<sup>5</sup>. Wykonanie tego zadania wymaga wykorzystywania środków publicznych

---

<sup>1</sup> A. Gorgol, *Kontrowersje uregulowania prawnofinansowych środków ochrony środowiska: zagadnienia systemowe*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 23–24.

<sup>2</sup> Zob. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja.

<sup>3</sup> Zob. art. 3 pkt 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm., dalej jako POŚ.

<sup>4</sup> Zob. art. 86 Konstytucji.

<sup>5</sup> Zob. art. 74 ust. 2 Konstytucji.

do operacji prowadzonych w ramach prowadzenia gospodarki budżetowej i pozabudżetowej<sup>6</sup>. Finanse publiczne oraz środowisko naturalne to konstytucyjne wartości i instytucje prawne, które pozostają we wzajemnym, funkcjonalnym powiązaniu. Jak już wspomniano, bez pieniędzy nie jest możliwa ochrona środowiska naturalnego. Z kolei korzystanie z jego zasobów i usuwanie następstw tego działania stanowią źródło dochodów publicznych. Jednak potrzeby fiskalne państwa nie mogą być głównym czynnikiem wyznaczającym zakres dopuszczalnej ingerencji w zasoby środowiska naturalnego. Interes publiczny uzasadnia bowiem prymat funkcji pozafiskalnych, a w szczególności tych, które ukierunkowane są na stymulację zachowania i redystrybucję PKB za pomocą środków prawnofinansowych ochrony środowiska.

Prawo ochrony środowiska zawiera sformułowanie „środki finansowo-prawne”. Nomenklatura ta wskazuje na instrumentalne wykorzystanie publicznych zasobów pieniężnych na realizację celów polityki państwa opisanych w tej ustawie. Wynika z tego, że ochrona środowiska naturalnego jest wartością wyżej umiejscowioną w ustawowej hierarchii wartości niż dbałość o finanse publiczne. Tego typu systemowa i funkcjonalna relacja nadrzędności oraz podległości nie występuje w konstytucyjnej aksjologii. W treści ustawy zasadniczej nie zostało również użyte sformułowanie „środki finansowo-prawne”. Ten akt prawny jest fundamentem krajowego systemu prawnego, prawem najwyższym i powinien być, w zasadzie, stosowany bezpośrednio<sup>7</sup>. Rozwiązanie to stanowi źródło prawnego nakazu prokonstytucyjnej wykładni ustawowych pojęć. Jednak w procesie ustalania zakresu znaczeniowego wyrażenia „środków finansowo-prawnych” w ramach wykładni językowo-gramatycznej ten nakaz nie ma praktycznego znaczenia. Nie występuje konieczność porównywania desygnatów tych samych konstytucyjnych i ustawowych pojęć. Poza tym obowiązek stosowania wykładni prokonstytucyjnej jest dyrektywą interpretacji systemowej wykorzystywanej do skorygowania wątpliwych ustaleń semiotyki prawniczej. Natomiast definicja legalna nie jest źródłem takich wątpliwości.

Z wykładni wewnątrzsystemowej definicji ustawowej wynika, że określenie języka prawnego „środki finansowo-prawne” zostało użyte tylko dwukrotnie w ustawie na różnych poziomach jej formalnej struktury. Po pierwsze, występuje ono w nomenklaturze najbardziej ogólnej jednostki redakcyjnej, jaką jest tytuł<sup>8</sup>. Przyjmując wstępne założenia, nawiązujące do łacińskiej sentencji *nomen omen* i racjonalności działania „prawodawcy”, należy uznać, że nazwy pojęć języka prawnego „coś znaczą” i używane są świadomie w procesie legislacyjnym. Z tego powodu można uznać za zasadne założenie, że wszystkie środki prawnofinansowe ochrony środowiska powinny być zawarte w Tytule V POS. Po drugie, to określenie zostało użyte w charakterze *definiendum* w przepisie definicyjnym<sup>9</sup>. Warto zauważyć, że Prawo ochrony środowiska zawiera tzw. „słowniczek ustawowy”, w którym zgrupowane są definicje legalne. Został on sformułowany na potrzeby

<sup>6</sup> A. Gorgol, *Prawo ochrony środowiska jako ustawa daninowa*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2020, nr 12 (4), s. 73–74, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.410>.

<sup>7</sup> Zob. art. 8 Konstytucji.

<sup>8</sup> Zob. Tytuł V POS.

<sup>9</sup> Zob. art. 272 POS.

stosowania tej ustawy<sup>10</sup>. Jednak w tym katalogu brakuje przepisu definiującego środki prawnofinansowe. Wyjaśnienia wymaga zatem kwestia, czy to zaniechanie jest rozwiązaniem racjonalnym?

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza nadania znaczenia prawnego frazie „środki finansowo-prawne” w treści POS. Tak określone zamierzenie badawcze determinuje zakres tematyczny i strukturę artykułu. Z kolei zawarty w nim wywód autorski jest ukierunkowany na wykazanie trafności tezy o występowaniu wad definicji ustawowej środków prawnofinansowych ochrony środowiska naturalnego. Rozwiązanie zasygnalizowanego problemu badawczego wymaga zastosowania przede wszystkim wykładni dogmatycznej, która posłuży do analizy tekstów prawnych i umożliwi ustalenie, jakie są obowiązujące przepisy prawa. Przepisy prawa zostaną potraktowane jako sformalizowane wypowiedzi językowe o charakterze molekularnym, które składają się ze znaków językowych powiązanych ze sobą syntaktycznymi i logicznymi więzami.

### DEFINIENDUM ŚRODKÓW PRAWNO-FINANSOWYCH OCHRONY ŚRODOWISKA ROZPATRYWANE W ŚWIETLE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Przed ustaleniem znaczenia wyrażenia „środki finansowo-prawne”, warto zwrócić uwagę na legislacyjne uwarunkowania stosowania definicji legalnych. Zagadnienie to jest ważne, gdyż poprawność legislacji prawnej ma bezpośredni wpływ na treść regulacji i sposób jej interpretowania oraz stosowania. Wady prawa mogą być tak istotne, że ich usunięcie nie jest możliwe bez derogacji lub nowelizacji przepisów.

W polskim prawie zostały sformułowane zasady techniki prawodawczej, które stanowią załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów. Jak sama ich nazwa – trafnie – wskazuje, są one ukierunkowane na osiągnięcie prawidłowych rezultatów procesu tworzenia aktów prawnych. Mają walor techniczny, gdyż nakazują stosowanie odpowiednich, konkretnych instrumentów od osiągnięcia zamierzonych celów legislacyjnych. Jednym z nich są definicje ustawowe<sup>11</sup>. Warto zwrócić uwagę, że ten sposób definiowania podlega ograniczeniom, które nie są jednorodne. Potwierdza tę tezę fakt, że mają do nich zastosowanie odrębne jednostki redakcyjne aktu prawnego tej samej rangi formalnej, czyli paragrafy. Niektóre z nich są źródłem nakazów, inne zaś zakazów legislacyjnych.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na nakaz tworzenia definicji legalnych. Organ prawodawczy nie ma swobody stosowania lub niestosowania takiego instrumentu, gdyż w § 146 ust. 1 ZTP użyto słowa „formuluje się”. Przy-  
mus użycia definicji legalnej ma głębokie, racjonalne uzasadnienie prakseologiczne.

---

<sup>10</sup> Zob. art. 3 POS.

<sup>11</sup> Na przykład §§ 147, 148 załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm., dalej jako ZTP.

Niezastosowanie tego środka techniki prawodawczej w sytuacjach opisanych w analizowanym przepisie spowodowałoby istotne wady legislacyjne.

Język prawny jest używany do redagowania treści aktu prawnego. Zazwyczaj jest to narodowy język potoczny, który jest językiem urzędowym w danym państwie. Jednak wymowne odstępstwo stanowią przepisy unijne, które są redagowane we wszystkich językach państw członkowskich, a każda ich językowa wersja jest równoważna pozostałym brzmieniom narodowym. Oczywiście, w Polsce definicje ustawowe sporządzane są tylko zgodnie z regułami języka polskiego. Ustawa jednoznacznie stwierdza, że jest on językiem urzędowym organów władzy publicznej, w tym tworzących przepisy prawa<sup>12</sup>. Legislacja stanowi procedurę wykonywania zadania publicznego, a więc wymaga użycia języka polskiego<sup>13</sup>. Monopol użycia tego języka w sprawach urzędowych nie sprawia jednak, że nie pojawiają się problemy w konstruowaniu przepisów prawnych, odkodowywania ich treści i stosowania w stosunkach społecznych. Wynikają one z ograniczeń potocznej wersji polszczyzny, która niekiedy nie jest adekwatna do osiągnięcia legislacyjnych celów. Akty prawne często opisują skomplikowane zjawiska społeczne, gospodarcze i polityczne za pomocą specjalistycznego słownictwa, którego znaczenie w potocznej polszczyźnie jest inne niż to przyjęte w języku prawnym. Wynika z tego konkluzja, że przepisy prawa polskiego mogą być tworzone w ramach uznania legislacyjnego według typowych reguł słownikowych języka polskiego lub z ich pominięciem, ale zgodnie z zasadami techniki prawodawczej. W literaturze przedmiotu trafnie podkreślono, że definicje legalne potrzebne są do nadania innego znaczenia słownictwu niż to, które jest przewidziane w powszechnym języku polskim<sup>14</sup>.

Zgodnie z § 146 ust. 1 ZTP obowiązek sformułowania definicji legalnej jest ograniczony do sytuacji opisanych w zamkniętym katalogu. Dotyczy to czterech przypadków, gdy: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) jest nieostre – i pożądanym jest ograniczenie tej wady; 3) jego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Przesłanka wieloznaczności została dodatkowo sprecyzowana w § 146 ust. 2 ZTP. Przepis ten ma zastosowanie, gdy określenie wieloznaczne występuje tylko w jednym przepisie prawnym. Wówczas obowiązek zastosowania definicji legalnej jest uwarunkowany tym, że zamieszczenie wyrażenia w określonym kontekście nie spowodowało usunięcia wieloznaczności. Należy podkreślić, że w tym przypadku nie jest wystarczające zastosowanie wykładni językowo-gramatycznej do ustalenia znaczenia słów języka prawnego. Desygnat nie wynika tylko z ich treści, ale również z ich umiejscowienia w strukturze aktu prawnego. Interpretacja kontekstowa przepisu odbywa się z wykorzystaniem systemowej wykładni, w tym wnioskowania *argumentum a rubrica*.

---

<sup>12</sup> Zob. art. 4 Ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 672 ze zm., dalej jako UJP.

<sup>13</sup> Zob. art. 5 ust. 1 UJP.

<sup>14</sup> G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych: Komentarz*, Warszawa 2010, s. 743–745; M. Zieliński, S. Wronkowska, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 287–289.

Jak już wspomniano, określenie „środki finansowo-prawne” zostało użyte w Tytule V POS. Ta jednostka struktury ustawy nie ma charakteru przepisu prawnego. Znaczenie tego środka legislacyjnego jest funkcjonalnie powiązane z nomenklaturą jednostki formalnej. Już *prima facie* można stwierdzić, że nie ma ona postaci zdania języka prawnego. Jedynym przepisem, w treści którego pojawia się określenie „środki finansowo-prawne”, jest art. 272 POS. Warto zauważyć, że formułuje on definicję legalną innego sformułowania prawnego niż użytego w nazwie V tytułu POS. Zawarte w nim *definiendum* uwzględnia dodatkowo słowa „ochrony środowiska”. Pojawia się w związku z tym problem, czy następstwem takiego uregulowania jest merytoryczna zmiana *definiens*? W mojej ocenie odpowiedź na to pytanie powinna być negatywna. Z kontekstu normatywnego wynika jednoznacznie, że „środki finansowo-prawne” są instrumentem ochrony środowiska naturalnego. Pomiedzy tym instrumentem a ochronnym celem jego zastosowania występuje funkcjonalne powiązanie, które ma nierozzerwalny charakter. Tylko dwukrotnie w ustawie zostały użyte wyrazy „środki finansowo-prawne”. Zbędne byłoby konstruowanie definicji legalnej tego sformułowania na potrzeby ustalenia znaczenia innych przepisów prawnych, niezawierających takiego słownictwa. Przyjmując założenie racjonalności działania „prawodawcy”<sup>15</sup>, należy uznać, że *definiens* zawarty w przepisie definiującym odnosi się zarówno do pojęcia „środki finansowo-prawne”, jak i „środki finansowo-prawne ochrony środowiska”. Podkreślić należy, że zdiagnozowana niezgodność określeń ustawowych nie powinna być postrzegana jako wada definicji legalnej. Stanowi ona błąd konstruowania nazewnictwa jednostek struktury aktu prawnego.

Konstrukcja *definiendum* budzi kontrowersje, gdyż sformułowanie „środki finansowo-prawne” nie jest poprawne pod względem językowym. Źródłem błędu jest połączenie słów „finansowo-prawne”. W powszechnym języku polskim ono nie występuje, a więc nie ma jego słownikowej definicji. Już *prima facie* można zauważyć, że w ujęciu leksykalnym ten wyraz ma złożoną strukturę. Składa się z dwóch słów połączonych myślnikiem. Wynikają z tego następujące konkluzje. Po pierwsze, wyraz jest dwuskładnikowym złożeniem językowym. W tym sformułowaniu występują dwa elementy, czyli „finansowo” i „prawne”. Po drugie, użycie myślnika oznacza, że oba jego elementy powinny być równorzędne. Każde z nich wskazuje na cechy rzeczownika „środki”, które muszą być zarówno finansowe, jak i prawne. Dla odkodowania znaczenia *definiendum* nie powinny mieć znaczenia relacje wewnętrzne w ramach struktury tego złożenia językowego. Wyraz „finansowo” nie służy do doprecyzowania określenia „prawne”. Nie występuje także relacja odwrotna, czyli zawężenie zakresu znaczeniowego słowa „prawne” przez odniesienie go do kontekstu wyrażonego przez wyraz „finansowo”. Jednak należy uznać konstrukcję *definiendum* za błędną, gdyż struktura złożenia językowego nie może być uznana za równorzędną. Element prawny jest bowiem istotniejszy od finansowego. W demokratycznym państwie prawnym<sup>16</sup> zjawiska finansowe nie mogą funkcjonować w oderwaniu od prawnych regulacji i aksjologicznych podstaw systemu prawa

<sup>15</sup> J. Wróblewski, *Racjonalny model tworzenia prawa*, „Państwo i Prawo” 1973, nr 11, s. 4–6.

<sup>16</sup> Zob. art. 2 Konstytucji RP.



polskiego. Już chociażby z tego powodu wyodrębnienie form prawnych i bezprawnych finansów nie ma żadnego uzasadnienia merytorycznego, a nawet powinno zostać uznane za absurdalne. Złożenie „finansowo-prawne środki” winno być zastąpione wyrażeniem „prawnofinansowe”, gdyż bezpośrednio to ono nawiązuje do prawa finansowego<sup>17</sup>. Jak już wspomniano, środki uregulowane jego przepisami są niezbędne dla ochrony zasobów środowiska naturalnego. Prawo ochrony środowiska jest ustawą zaliczaną do prawa publicznego. Podobny charakter ma prawo finansowe. Finansowanie ochrony środowiska jest zadaniem publicznym. Należy ono do procesów typowych dla finansów publicznych<sup>18</sup>. Przepisy prawne powinny więc określać kompetencje, formy działania i środki niezbędne do wykonania tego zadania. Z tego powodu gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych na potrzeby ochrony środowiska naturalnego musi odbywać się na podstawie, w granicach i w celu wykonania przepisów prawa finansowego. Rozważania te prowadzą do sformułowania tezy, że wyrażenie „środki finansowo-prawne” oznacza prawno-finansowe instrumenty stosowane w celu ochrony środowiska naturalnego.

W *Słowniku Języka Polskiego* nie zostało zdefiniowane określenie „środki finansowo-prawne”. Złożenie to nie jest powszechnie stosowane w potocznej polszczyźnie. Już chociażby z tego powodu może być uznawane za wyraz specjalistyczny, używany przez profesjonalistów. Jak już powiedziano, jego forma redakcyjna nie spełnia wymagań prawidłowej legislacji. Argumenty te uzasadniają potrzebę zastosowania definicji legalnej do ustalenia znaczenia wyrażenia „środki finansowo-prawne”. Jednak istotniejsze jest to, że organy prawodawcze mają obowiązek wprowadzenia do ustawy przepisu definiującego pojęcie, którego znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe<sup>19</sup>.

Definiowane pojęcie jest określeniem złożonym języka prawnego. Okoliczność ta ma znaczenie z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, gdyż stwarzają one możliwość zastosowania skrótu wyrażenia<sup>20</sup>. Warunkiem zastosowania tego instrumentu redakcji tekstu prawnego jest wielokrotność powtarzania tożsamego określenia w tym samym akcie prawnym. Niewątpliwie złożenie językowe byłoby zbędne, gdyby w Prawie ochrony środowiska tylko raz wystąpiłoby wyrażenie „środki finansowo-prawne”. Jednak ten przypadek nie zaistniał, gdyż złożenie jest użyte dwukrotnie. Niemniej pojawia się wątpliwość, co oznacza „wielokrotność” jako warunek skrócenia definiowanego wyrazu? Wyraz ten nie jest zdefiniowany na potrzeby stosowania żadnego aktu prawnego. Z tego powodu występuje konieczność odwołania się do jego słownikowej definicji. Na jej podstawie można stwierdzić, że „wielokrotny” to „powtórzony, powtarzający się wiele razy”<sup>21</sup>. Wielokrotność jest zatem przeciwieństwem jednokrotności i obejmuje także dwukrotność, która charakteryzuje się jednokrotnym powtórzeniem. Z tego powodu należy

<sup>17</sup> A. Gorgol, *Kontrowersje...*, op. cit., s. 27–28.

<sup>18</sup> Definicja legalna finansów publicznych jest zawarta w art. 3 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634, ze zm., dalej jako UFP.

<sup>19</sup> Zob. § 146 ust. 1 pkt 3 ZTP.

<sup>20</sup> Zob. § 154 ust. 1 pkt 3 ZTP.

<sup>21</sup> M. Bańko, *Słownik Języka Polskiego*, t. 6, Warszawa 2007, s. 34; M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego PWN R-Z*, t. 3, Warszawa 1999, s. 657.

uznać, że fraza „środki finansowo-prawne” została użyta wielokrotnie w tekście aktu prawnego.

Warto zauważyć, że dyrektywa legislacyjna nakazuje umiejscowienie skrótu w przepisie ogólnym, jednostce systematyzującej aktu prawnego lub przepisie, w którym określenie złożone wystąpiło po raz pierwszy<sup>22</sup>. Wyrażenie „środki finansowo-prawne” nie zostało użyte w przepisach ogólnych. Jak już wspomniano, nie występuje ono w słowniczku pojęć ustawowych sformułowanym na potrzeby stosowania całego aktu prawnego. Umieszczenie definicji legalnej wśród przepisów szczególnych jest kontrowersyjnym rozwiązaniem konstrukcyjnym. Już chociażby ze względu na istotną rolę środków prawnofinansowych w ochronie środowiska naturalnego, powinny one być zdefiniowane na początku aktu prawnego, gdzie stosowane są przepisy ogólne. Teza ta ma także potwierdzenie w formalnej strukturze ustawy. Skoro *definiendum* znajduje odzwierciedlenie w nomenklaturze V tytułu POS, a więc w najbardziej ogólnej jednostce redakcyjnej, świadczy to o istotności środków prawnofinansowych. Należy także podkreślić, że ich oznaczenie nie może być skrócone w miejscu pierwszego ich uregulowania. Użycie skrótu w samej definicji legalnej nie ma sensu, gdy kolejne przepisy nie odwołują się do *definiendum*. Jednak istotniejsze znaczenie dla niestosowania skróconej formy wyrazów ma reguła przyzwoitej legislacji, która zakazuje jej zamieszczania w tej części przepisu, która określa definiowane wyrażenie<sup>23</sup>. Jak trafnie zauważono w literaturze przedmiotu, należy odróżniać skrót i definicję legalną. Objasnienia skrótów nie mogą być zamieszczane w słowniczku pojęć ustawowych, ale w odrębnym przepisie<sup>24</sup>. Oznacza to, że tym bardziej skrót nie może być zastosowany w przepisie definiującym w celu oznaczenia *definiendum*. Analizowany zakaz stanowi więc racjonalny instrument zapobiegania wątpliwościom, co jest przedmiotem definiowania.

## DEFINIENS ŚRODKÓW PRAWNO-FINANSOWYCH OCHRONY ŚRODOWISKA ROZPATRYWANY W ŚWIETLE ZASAD TECHNIKI PRAWODAWCZEJ

Wyjaśnienie, czym są prawnofinansowe środki ochrony środowiska, przyjmuje postać przykładowego wyliczenia poszczególnych ich kategorii. Zgodnie z art. 272 POS należą do nich: opłata za korzystanie ze środowiska; administracyjna kara pieniężna; zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych, służące ochronie środowiska; opłata emisyjna. Już *prima facie* można zauważyć, że poszczególne pozycje ustawowego katalogu nie są tożsame pod względem redakcyjnym. Niektóre z nich występują w liczbie pojedynczej, inne w liczbie mnogiej. Na tej podstawie można stwierdzić, że środki ochrony środowiska mogą przyjąć postać konkretnego instrumentu prawa finansowego lub zbioru różnych środków. Liczba pojedyncza jest charakterystyczna dla opłaty za korzystanie ze środowiska, administracyjnej

<sup>22</sup> Zob. § 154 ust. 2 ZTP.

<sup>23</sup> Zob. § 154 ust. 4 ZTP.

<sup>24</sup> D. Szafrąński, *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego: komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, Legalis/el., Nb7.



kary pieniężnej i opłaty emisyjnej. Natomiast zbiorczy opis redakcyjny zastosowano do stawek podatków oraz innych danin publicznych. Warto również zauważyć, że zróżnicowanie środków ochrony środowiska za pomocą liczby pojedynczej i mnogiej ma dodatkowe następstwa interpretacyjne oraz merytoryczne uzasadnienie. Stawki są elementem konstrukcji podatków i innych danin publicznych, który służy obliczeniu kwoty świadczenia pieniężnego. Z kolei opłaty i administracyjna kara pieniężna są takimi świadczeniami. Należy podkreślić, że w przepisie definicyjnym są ujęte dwie kategorie opłat. Z tego powodu pojawia się wątpliwość, czy w definicji legalnej nie powinny być one uregulowane łącznie? Jednak obecne rozwiązanie legislacyjne jest racjonalne, gdyż poza wspólną nazwą opłaty różnią się istotnie. Mają inną konstrukcję i inne przeznaczenie fiskalne. Typowa opłata jest świadczeniem wzajemnym. Podmiot, który ją uiszczył, otrzymuje od państwa lub jednostki samorządu terytorialnego usługę publiczną lub czynność urzędową. Brak takiego świadczenia wzajemnego powoduje, że pod nazwą „opłata” jest ukryty podatek. Różnica między podatkiem a opłatą dotyczy tylko jednej cechy, gdyż jest on nieodpłatny. W literaturze przedmiotu został sformułowany pogląd, że zarówno opłata emisyjna, jak i opłata za korzystanie ze środowiska mają mylącą nazwę i są w rzeczywistości podatkami<sup>25</sup>. Podzielając to stanowisko, należy zatem uznać, że określenia stosowane w przepisach nie powinny być mylące. W ustawie należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu<sup>26</sup>. Użycie określenia „opłata” w stosunku do podatku nie spełnia wymagań tej ważnej dyrektywy redakcyjnej.

Można sformułować zarzut naruszenia dyrektywy legislacyjnej z art. 8 ust. 1 ZTP, polegający na stosowaniu w *definiens* liczby pojedynczej do oznaczenia środka, który w rzeczywistości jest grupą odrębnych instrumentów. W przepisie definiującym występuje opłata za korzystanie ze środowiska, która jest zredagowana w liczbie pojedynczej. Jednak analiza kolejnych artykułów ustawy przeczy poprawności legislacyjnej tego wyrażenia. Na przykład w art. 277 ust. 1 POS użyto określenia „opłaty za korzystanie ze środowiska”. Z logicznego punktu widzenia nie może zaistnieć taka sytuacja, aby dany instrument występował w dwóch przeciwstawnych oznaczeniach. Nie może być jednocześnie „opłatą” i „opłatami”. Do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różne pojęcia nie mogą być oznaczane tymi samymi określeniami<sup>27</sup>. Dyrektywa ta zapobiega chaosowi sformułowań języka prawnego. Należy jednak podkreślić, że nie powinna być ona redukowana tylko do aspektów formalnych legislacji. Pojęcia mają bowiem określone znaczenie. Język prawny jest opisem zjawisk społecznych, gospodarczych i politycznych. Powinien więc odzwierciedlać to, co jest rzeczywistością, a nie konstruować twory spekulatywne, przeczące oczywistym prawidłowościom.

Analizując uregulowania opłat za korzystanie ze środowiska, należy podkreślić, że formalnie została do nich zaliczona tzw. „opłata podwyższona”. Danina ta jest płacona przez podmiot korzystający ze środowiska, bez uzyskania wymaganego

<sup>25</sup> J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002, s. 71; A. Gorgol, *Prawo...*, op. cit., s. 81.

<sup>26</sup> Zob. § 8 ust. 1 ZTP.

<sup>27</sup> Zob. § 10 ust. 1 ZTP.

pozwolenia lub innej decyzji<sup>28</sup>. Warto zauważyć, że redakcja językowa tej opłaty wskazuje, że jest ona pojedynczym środkiem. Jednak szczegółowe jej uregulowanie zostało zawarte w rozdziale 3 Tytułu V POS, którego nazwa występuje w liczbie mnogiej, czyli „opłaty podwyższone”. W tym przypadku mamy więc zbiór środków ochrony środowiska ze wspólną cechą, sygnalizowaną przez ich nazwę. Wyróżnikiem jest podwyższenie kwoty świadczenia pieniężnego. Pojawia się wątpliwość, czy wzrost wartości pieniężnej stanowi tylko dodatkową cechę środka, czy powoduje także zmianę istoty instrumentu ochrony środowiska? Wydaje się, że podwyższenie kwoty opłaty za korzystanie z zasobów tego środowiska nie powinno być postrzegane w kategoriach tylko kwantytatywnych. Zastosowane rozwiązanie legislacyjne ma również postać kwalifikatywną. Teza ta znajduje umotywowanie w przesłance zastosowania opłat podwyższonych. Brak pozwolenia lub innej decyzji na korzystanie ze środowiska powoduje, że podmiot nie jest uprawniony do takiego działania. W takiej sytuacji narusza on prawo, prowadząc nielegalną eksploatację zasobów środowiskowych. Uzasadnia to zastosowanie kary, a nie opłaty<sup>29</sup>. Uiszczenie wyższej kwoty daniny publicznej nie powinno spowodować zalegalizowania naruszeń prawa, gdyż osłabiałoby to jego funkcję ochronną. Prowadziłoby to do niezasadnego uprzywilejowania podmiotów bogatszych, którzy uniknęliby koniecznych formalności administracyjnych, względem osób legitymujących się pozwoleniem lub inną decyzją. Opłata podwyższona to w rzeczywistości administracyjna kara pieniężna<sup>30</sup>. Jak już wspomniano, w *definiens* została ona ujęta jako odrębny element katalogu środków „finansowo-prawnych”. Wydaje się, że okoliczność ta stanowi główny powód ukrycia rzeczywistej sankcji pieniężnej pod nawą „opłata”. Dzięki temu – nieprawidłowemu z punktu widzenia zasady techniki prawodawczej – rozwiązaniu legislacyjnemu stało się możliwe jednoczesne zastosowanie w tym samym stanie faktycznym różnych środków ochrony środowiska. Opłata podwyższona jest stosowana wraz z administracyjną karą pieniężną<sup>31</sup>. Z prawa rzymskiego wywodzi się maksyma *ne bis in idem*. W tej krótkiej sentencji pojawia się istotna zasada, że nikt nie może być dwukrotnie, a więc także wielokrotnie, ukarany za ten sam czyn. Z formalnego punktu widzenia nie jest ona naruszona, gdy administracyjna kara pieniężna jest stosowana wraz z opłatą. Natomiast gdy pod nazwą „opłata podwyższona” ukrywa się kolejna administracyjna kara, uchybia to regułom przywoitej legislacji i standardowi demokratycznego państwa prawnego. Należy także podkreślić, że jest możliwe zastosowanie opłaty podwyższonej obok typowej opłaty za korzystanie ze środowiska<sup>32</sup>. Dotyczy to sytuacji, gdy nielegalnie składowane są odpady. Z punktu widzenia istoty demokratycznego państwa

<sup>28</sup> Zob. art. 276 ust. 1 POS.

<sup>29</sup> W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Kraków 2004, s. 29; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73; W. Radecki, *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym: czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, „Przegląd Prawa Karnego” 1996, nr 14–15, s. 5–18; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 4, s. 123–150.

<sup>30</sup> A. Gorgol, *Kontrowersje...*, op. cit., s. 30–31; Z. Bukowski, E. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska: Komentarz*, Warszawa 2013, s. 476–482.

<sup>31</sup> Zob. art. 276 ust. 2 POS.

<sup>32</sup> Zob. art. 295 ust. 7 POS.

prawnego nie jest dopuszczalne dwukrotne opodatkowanie tej samej osoby. Z tego powodu treść przepisu przewidującego łączne zastosowanie dwóch opłat uchybia nakazowi przyzwoitej legislacji. Jednak kwalifikacja prawna sytuacji jest inna, gdy obok typowej opłaty jest stosowana administracyjna kara pieniężna. Nie tylko nie jest naruszony standard demokratycznego państwa prawnego, ale użycie różnych środków wzmacnia ochronę zasobów środowiska naturalnego.

Zamieszczenie w katalogu środków prawnofinansowych ochrony środowiska zróżnicowania stawek podatków i innych danin publicznych należy uznać za działanie mieszczące się w granicach uznania legislacyjnego i przejaw wykonywania tradycyjnego uprawnienia suwerena, jakim jest państwo. Jednak rezultat tej aktywności prawotwórczej nie jest doskonały i budzi uzasadnione wątpliwości merytoryczne i redakcyjne. Opłaty wraz z podatkami są zaliczane do danin publicznych, które stanowią jedną z grup dochodów publicznych<sup>33</sup>. Stawka jest elementem konstrukcyjnym tych instrumentów prawnofinansowych. Opłaty stosowane w celu ochrony środowiska mają zróżnicowane stawki. Jednoznacznie potwierdzają tę tezę nomenklatura i struktura wspomnianej już opłaty podwyższonej. Stawki typowych opłat za korzystanie ze środowiska zostały uregulowane w rozdziale 2 Tytułu V POS. Nazwa tej jednostki redakcyjnej wskazuje błędnie, że z zawartych w niej przepisów wynikają wprost te elementy konstrukcyjne daniny publicznej. Natomiast w rzeczywistości stawki nie są uregulowane w ustawie, ale w przepisach wykonawczych. Przepisy ustawowe wprowadzają tylko maksymalne pułapy kwotowe stawek<sup>34</sup>. Warto podkreślić, że nie jest to połączone ze stosowaniem „widełek legislacyjnych”. Wynika to z pominięcia w ustawie wartości progowej stawki daniny publicznej. Celem takiej regulacji jest wyznaczenie zakresu uznania legislacyjnego, w którym organ prawodawczy ma kompetencje do kształtowania stawek. Przepis ustawowy zawiera delegację, która przyznaje rządowi kompetencje do wydania rozporządzenia wykonawczego<sup>35</sup>. Rada Ministrów powinna zastosować się do dyrektyw legislacyjnych zawartych w tym upoważnieniu. Należy do nich m.in. możliwość zróżnicowania wysokości stawek opłat. Wychodząc z założenia racjonalności działania prawotwórczego, można więc uznać, że to zróżnicowanie jest zdeterminowane także funkcją instrumentu prawnofinansowego stosowanego w celach ochrony środowiska. Skoro opłata jest daniną publiczną, a jej stawki są zróżnicowane, stanowi ona swoistą hybrydę, łączącą dwa środki opisane w *definiens*. Charakteryzuje się zarówno cechami własnymi, jak i zróżnicowaniem stawek w celach służących ochronie środowiska. Uzasadnia to pogląd, że występuje błąd zarówno logiczny, jak i redakcyjny w legalnej definicji wyrażenia „środki finansowo-prawne”. W literaturze naukowej została sformułowana teza, że jest to definicyjny błąd kategoryalny<sup>36</sup>. Pogląd ten nie jest zasadny, gdyż w ramach uznawania legislacyjnego można definiować określenie „środek” w sposób odmienny od jego

---

<sup>33</sup> Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm., dalej jako UFP.

<sup>34</sup> Zob. art. 290 ust. 1 POS.

<sup>35</sup> Zob. art. 290 ust. 2 POS.

<sup>36</sup> B. Draniewicz, *Opłata produktowa*, Warszawa 2009, s. 67.

znaczenia występującego w potocznej polszczyźnie<sup>37</sup>. Prawdłowo skonstruowany katalog ustawowy powinien obejmować elementy, których zakresy znaczeniowe są rozłączne.

Należy podkreślić, że zróżnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych jest dyrektywą legislacyjną tworzenia przepisów prawa, ukierunkowaną na ochronę środowiska naturalnego. Natomiast nie jest odrębnym instrumentem realizacji tego celu ustawowego. Z językowego punktu widzenia sama stawka nie mieści się w *definiens*. Powinna charakteryzować się dodatkową cechą, jaką jest jej zróżnicowanie. Żaden przepis nie precyzuje, na czym ono konkretnie winno polegać. Stosownie do art. 283 ust. 1 POS, stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane, z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska. Analizując wartość informacyjną tej sentencji legislacyjnej, należy uznać, że jest ona bardzo ograniczona. W zasadzie stanowi powtórzenie wyrazów użytych w nazwie środka ochrony środowiska. Nowym elementem jest dodanie wyrazu „cel”, co wskazuje na celowościowy i stymulacyjny charakter zróżnicowania stawek. Natomiast pominięte zostały sposoby osiągnięcia ustawowego rezultatu. Należy zatem uznać, że analizowany przepis zawiera typową normę programowania<sup>38</sup>. Warto zauważyć, że tylko w przypadku zróżnicowania stawek podatku akcyzowego pojawia się dodatkowy nakaz ich konstruowania w taki sposób, aby ceny rynkowe paliw odzwierciedlały przede wszystkim ich negatywny wpływ na środowisko naturalne<sup>39</sup>. Doprecyzowano więc, że instrumentem bezpośredniego oddziaływania na podatników są ceny, które kształtowane są przez mechanizm rynkowy. Natomiast państwo ma na nie pośredni wpływ, gdy reguluje całą konstrukcję danin publicznych, a nie tylko różnicuje stawki.

Warto podkreślić, że zróżnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych wyróżnia się wśród innych elementów *definiens* sposobem jego uregulowania w przepisach ustawowych. W treści Tytułu V POS nie ma działu ani rozdziału, który byłby rozwinięciem tej problematyki. Jak już wspomniano, zróżnicowanie stawek reguluje tylko jeden artykuł tej ustawy. Nie mniej istotne jest to, że przepis jest umiejscowiony w zakończeniu działu 1, zatytułowanego „Przepisy ogólne”. Na tej podstawie można stwierdzić, że regulacja zróżnicowania stawek jest bardzo ogólnikowa, fragmentaryczna i celowościowa. Pojawia się jeszcze jedna wątpliwość redakcyjna o dużym znaczeniu dla ustalenia nieprzestrzegania zasad techniki prawodawczej. Struktura Tytułu V POS przyjmuje postać podziału treści normatywnej na działy. Jak już wspomniano, pierwszy z nich to „Przepisy ogólne”. Ta nomenklatura błędnie sugeruje, że kolejne jednostki redakcyjne zawierają przepisy szczególne o środkach prawnofinansowych ochrony środowiska. Dział 1 powinien być postrzegany jako miejsce w akcie prawnym, gdzie zebrane są w jednej jednostce redakcyjnej przepisy wspólne dla wszystkich instrumentów ujętych w ustawowym katalogu zamieszczonym w *definiens*. Nazwa „Przepisy ogólne” jest niewłaściwa i powinna być zmieniona na „Przepisy wspólne”. Jednak należy poczynić pewne zastrzeżenie.

<sup>37</sup> A. Gorgol, *Kontrowersje...*, op. cit., s. 31.

<sup>38</sup> L. Grzonka, *Koncepcja norm programowania z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012, s. 31–51.

<sup>39</sup> Zob. art. 283 ust. 2 POS.

Przepis regulujący zróżnicowanie stawek podatków i innych danin publicznych nie jest ani wspólny, ani ogólny. Nie powinien być zamieszczony w Dziale 1 Tytułu V POS, ale w odrębnej jednostce redakcyjnej, zamykającej materię uregulowaną w tym tytule. Stosowanie nazwy „Przepisy ogólne” nie jest uznaniowe. Wynika to przede wszystkim z reguły przyzwoitej legislacji. Organ prawodawczy jest związany sekwencją występowania poszczególnych regulacji w akcie prawnym<sup>40</sup>. Przepisy ogólne muszą być umieszczone zaraz po tytule ustawy. Niewątpliwie tego warunku nie spełnia uregulowanie środków prawnofinansowych ochrony środowiska. Umieszczenie ich w Tytule V POS, a więc w środkowej części aktu prawnego, świadczy o tym, że są one przepisami szczególnymi. Przepisy ogólne określają zakresy podmiotowe i przedmiotowe obowiązywania ustawy, sprawy i podmioty wyłączone z uregulowania, a także objaśniają użyte wyrażenia i skróty<sup>41</sup>. Mogą to być również postanowienia wspólne dla wszystkich albo dla większości przepisów merytorycznych zawartych w ustawie<sup>42</sup>. Nie należy jednak tego rozumieć w ten sposób, że wspólne rozwiązania prawne dla przepisów szczególnych stają się przepisami ogólnymi. Spowodowałoby to naruszenie zasady techniki prawodawczej. W nomenklaturze jednostek redakcyjnych ustawy jest zastosowane tożsame nazewnictwo „Przepisy ogólne”, do oznaczenia zarówno jej Tytułu I, jak i Działu 1 w Tytule V. Należy zakwalifikować ten przypadek jako naruszenie kolejnej zasady techniki prawodawczej, gdyż różne pojęcia nie mogą być oznaczone tymi samymi określeniami<sup>43</sup>. Wynika z tego wniosek, że przepisy szczególne nie powinny być nazywane przepisami ogólnymi.

Przepis definiujący wymienia opłatę emisyjną, wskazując jednocześnie, że jest o niej „mowa w art. 321 ust. 1”. Na tej podstawie można stwierdzić, że do skonstruowania *definiens* zastosowano typowy środek techniki prawodawczej, jakim jest odesłanie. Zaskakuje to, że inne środki prawnofinansowe nie są opisane w katalogu ustawowym za pomocą przepisu odsyłającego. W związku z tym pojawia się pytanie, czy jest to rezultat racjonalnego działania? Należy na nie udzielić odpowiedzi negatywnej. Opłata emisyjna jest pojedynczym świadczeniem pieniężnym, więc nie ma potrzeby precyzowania, czy obejmuje zbiór instrumentów. Pojawia się po raz pierwszy w art. 272 POS. Cały Dział V zamieszczony w Tytule V POS zawiera przepisy regulujące ten środek ochrony środowiska. Opłata emisyjna jest wymieniana w licznych przepisach szczególnych, a nie tylko w art. 321 ust. 1 POS. Z tego powodu odesłanie jest niepotrzebne i mylące. Pojawia się dodatkowo wątpliwość, gdzie jest zawarty przepis, do którego odsyła definicja legalna. W treści odesłania brakuje bowiem informacji o akcie prawnym. Ten mankament legislacyjny nie może zostać usunięty w ramach wykładni językowo-gramatycznej. Dopiero zastosowanie wykładni systemowej pozwala na ustalenie, że odesłanie jest wewnętrzne, a nie zewnętrzne. Ten element treści przepisu definiującego nie spełnia wymagań poprawnej legislacji. Warto także zauważyć, że błędem językowym jest stwierdzenie, iż w jakimkolwiek przepisie jest mowa o opłacie emisyjnej. Mówienie wymaga

---

<sup>40</sup> Zob. § 15 ZTP.

<sup>41</sup> Zob. § 21 ust. 1 ZTP.

<sup>42</sup> Zob. § 21 ust. 2 ZTP.

<sup>43</sup> Zob. § 10 ust. 1 ZTP.

bowiem wypowiedzenia słów w celu porozumiewania się z innymi ludźmi<sup>44</sup>. Przepisy nie mają takiej zdolności, która jest typowa dla ludzi i niektórych zwierząt.

Odesłanie jest środkiem techniki prawodawczej, wykorzystywanym do zapewnienia w akcie prawnym skrótowości tekstu lub spójności regulowanych instytucji prawnych<sup>45</sup>. Jak już wspomniano, oba rezultaty legislacyjne nie mogą być osiągnięte w zakresie uregulowania opłaty emisyjnej w definicji ustawowej pojęcia „środki finansowo-prawne”. Warto jednak zauważyć, że osiągnięcie spójności wymaga sprecyzowania w przepisie odsyłającym zarówno do zakresu spraw, dla których następuje odesłanie, jak i jednoznacznie wskazanie przepisu lub przepisów prawnych, do których następuje odsyłanie<sup>46</sup>. Niewątpliwie w *definiens* brakuje takiej jednoznaczności. Odesłanie zawarte w przepisie definiującym środki prawnofinansowe ochrony środowiska nie może być uznane za instrument użyty w celu osiągnięcia spójności instytucji prawnych. Jak już wspomniano, występuje w nim wskazanie tylko jednego przepisu, do którego następuje odesłanie. *Prima facie* mogłoby wydawać się, że są spełnione warunki legislacyjne zastosowania odesłania w celu osiągnięcia skrótowości treści ustawy. Polegają one na wskazaniu przepisu lub grupy przepisów, do których następuje odsyłanie<sup>47</sup>. Jednak brak jednoznaczności w określeniu umiejscowienia przepisu, do którego następuje odesłanie, wyklucza uznanie go za środek powodujący skrótowość treści aktu prawnego.

Przepis, do którego następuje odesłanie, musi obowiązywać, ale jego wersje znaczeniowe mogą zmieniać się w wyniku nowelizacji ustawy. Pojawia się wówczas problem z wybraniem jego właściwego brzmienia, co jest bardzo istotne dla dokonania prawidłowej jego interpretacji i przestrzegania zasady praworządności. Zasady techniki prawodawczej zawierają wskazówki postępowania w takiej sytuacji. Obowiązuje reguła stosowania odesłań dynamicznych<sup>48</sup>. Oznacza to, że należy uwzględniać wersję tekstową przepisów, aktualną w chwili stosowania przepisu odsyłającego. Wyjątek stanowi odesłanie statyczne. Nazwa tego instrumentu wskazuje, że w procesie interpretacji aktu prawnego brzmienie przepisu nie zmienia się, chociaż w rzeczywistości został on znowelizowany. Wówczas przepis odsyłający powinien wskazywać jednoznacznie na wersję regulacji prawnej, do której następuje odesłanie<sup>49</sup>. Należy podkreślić, że przepis odsyłający zawarty w definicji legalnej „środków finansowo-prawnych” ma postać dynamiczną. Jednak w praktyce nie ma znaczenia, czy to odesłanie jest statyczne, czy dynamiczne. Z wykładni systemowej *definiens* wynika, że następuje ono do art. 321a ust. 1 POS, a ten przepis nie został znowelizowany.

Zastosowanie w *definiens* redakcyjnej metody przykładowego wyciszczenia środków prawnofinansowych stosowanych w celu ochrony środowiska powoduje, że ustawowy katalog staje się swoistą egzemplifikacją tych instrumentów. Z punktu

---

<sup>44</sup> M. Bańko, *Słownik Języka Polskiego*, t. 3, Warszawa 2007, s. 22; M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego PWN L-P*, t. 2, Warszawa 1999, s. 208.

<sup>45</sup> Zob. § 156 ZTP.

<sup>46</sup> Zob. § 156 ust. 3 ZTP.

<sup>47</sup> Zob. § 156 ust. 2 ZTP.

<sup>48</sup> Zob. § 159 ZTP.

<sup>49</sup> Zob. § 160 ZTP.



widzenia interpretatora tekstu aktu prawnego nie budzi wątpliwości, że enumeratywnie wskazane elementy objaśniające *definiendum* muszą być tak kwalifikowane pod względem prawnym. Zazwyczaj w katalogu ujmowane są tylko typowe instytucje prawne, charakterystyczne dla definiowanego określenia. Z tego powodu egzemplifikacja ma stosunkowo ograniczoną wartość informacyjną. Warto także zauważyć, że *definiens* „środków finansowo-prawnych” jest ograniczony tylko do przykładowego wyliczenie tych instrumentów. Natomiast brakuje wyjaśnienia, czym powinien charakteryzować się każdy taki prawnofinansowy środek stosowany w celu ochrony zasobów ochrony środowiska. Ograniczenie treści *definiens* do egzemplifikacji należy uznać za jej wadę legislacyjną. Definicja legalna staje się cząstkową, pozorną i mało komunikatywną. Ten błąd prowadzi do podziału środków prawnofinansowych ochrony środowiska na nazwane i nienazwane<sup>50</sup>. Instrumenty nazwane są ujęte w katalogu ustawowym. Natomiast środki nienazwane są pominięte w przepisie definicyjnym. Wady definicji legalnej widoczne są przede wszystkim w braku jakiegokolwiek redakcyjnego opisu tej grupy instrumentów. W tym przypadku nie można nawet uznać, że jest to problem niedookreślenia legislacyjnego. Nie ma bowiem żadnej regulacji prawnej takich środków. Ten problem powinien zostać wyeliminowany przez rozbudowanie treści *definiens*, polegające na wyjaśnieniu istoty każdego „środka finansowo-prawnego” ochrony środowiska.

Definicja konstruowana za pomocą wyliczenia elementów składowych zakresu znaczeniowego *definiendum* ma charakter zakresowy<sup>51</sup>. Stwierdzenie to wymaga jednak doprecyzowania, gdyż enumeratywny katalog może kształtować w sposób pozytywny lub negatywny znaczenie określenia języka prawnego. Definicja pozytywna pozwala na ustalenie, jakie ma znaczenie *definiendum*. Natomiast definicja negatywna jest formułowana „przez zaprzeczenie”. Wskazuje więc na wyłączenia określonych elementów z zakresu znaczeniowego *definiendum*. Skoro tworzy ona wyjątki, powinny być one ujęte w zamkniętym katalogu. Tak zredagowany przepis podlega wykładni ścisłej zgodnie z łacińską regułą *exceptiones non sunt extendendae*. Warto także zauważyć, że pozytywne i negatywne elementy przepisu definiującego nie muszą być stosowane w sposób rozłączny. Umieszczenie ich razem w *definiens* powoduje, że definicja legalna staje się mieszaną, ale nie hybrydalną. Zakresy zastosowania pozytywnego i negatywnego elementu nie mogą pokrywać się, gdyż oznaczałoby to, że pozostają one we wzajemnej relacji powodującej funkcjonalną oraz logiczną sprzeczność. Należy zauważyć, że definicja określenia „środki finansowo-prawne” ma charakter pozytywnej definicji zakresowej. Nie występuje w niej żaden element negatywny zarówno po stronie *definiens*, jak i *definiendum*.

Zasady techniki prawodawczej tworzą standard konstruowania definicji zakresowej. Zgodnie z § 153 ust. 1 ZTP powinna ona zostać sformułowana w jednym przepisie i obejmować cały zakres znaczeniowy definiowanego pojęcia. Wynika z tego wniosek, że elementy składowe definicji nie mogą być rozproszone w treści aktu prawnego. Nie jest dopuszczalne zamieszczenie ich w treści dwóch lub więcej przepisów, gdyż powodowałoby to problemy interpretacyjne. Ustalenia wykładni

<sup>50</sup> A. Gorgol, *Kontrowersje...*, op. cit., s. 26–27.

<sup>51</sup> Zob. § 153 ust. 1 ZTP.

językowo-gramatycznej poszczególnych jednostek redakcyjnych ustawy nie byłyby wystarczające do wskazania desygnatu pojęcia języka prawnego. Wynik interpretacji zależałby także od wzajemnej relacji wszystkich przepisów łącznie zastosowanych do definiowania. To, co nie jest jednoznacznie opisane w przepisie prawa, tworzy przestrzeń do sporów na etapie odkodowywania jego znaczenia i stosowania. Należy uznać, że pomiędzy nakazami stosowania jednego przepisu definicyjnego i objęcia jego zakresem znaczeniowym całej definicji zakresowej występuje funkcjonalna, pozytywna korelacja. Wielość przepisów przekłada się na formalne rozdrobnienie regulowanej materii. Wówczas mogłaby wystąpić luka prawna, gdy zakres znaczeniowy definiowanego pojęcia języka prawnego byłby szerszy niż zsumowane zakresy poszczególnych elementów definicji legalnej wynikających z odrębnych przepisów. Należy uznać, że sformułowanie „finansowo-prawne środki” zostało zdefiniowane za pomocą jednego przepisu. Jednak kompilacja formalna regulacji nie doprowadziła do pełnego określenia w *definiens* całego ich zakresu znaczeniowego.

Definicja zakresowa może być zamknięta lub otwarta. Podział ten ma istotne znaczenie w procesie interpretowania treści aktu prawnego. Zamknięta definicja zakresowa spełnia wspomniane już wymagania, opisane w § 153 ust. 1 ZTP. Przepis definicyjny reguluje cały zakres znaczeniowy *definiendum*. Tak skonstruowana definicja legalna nie może być uzupełniana lub zmieniana przez interpretatora. Jednak gdy jej treść narusza wymagania spójności systemu prawa, pojawia się konieczność usunięcia tej wady przez zastosowanie reguł wykładni systemowej. Natomiast otwarta definicja zakresowa nie określa pełnego zakresu znaczeniowego pojęcia języka prawnego. Wskazuje tylko na przykładowe wyliczenie w *definiens* najbardziej typowych oznaczeń dla *definiendum*. Jak łatwo przewidzieć, w przepisie definiującym ma zastosowanie wyraz „w szczególności”. Nie jest on środkiem redakcyjnym różnicującym użyte desygnaty. Użycie zamiast niego określenia „zwłaszcza” nie jest dopuszczalne, gdyż występujące po nim elementy *definiens* mogły być uznane za istotniejsze od pozostałych<sup>52</sup>. Otwarta definicja zakresowa ma osłabione oddziaływanie na proces wykładni przepisów prawa, gdyż jej zastosowanie nie pozwala na usunięcie różnych wątpliwości wynikających z ustaleń wykładni językowo-gramatycznej. Zbyt wąski zakres znaczeniowy ujętych w jej treści desygnatów powoduje niedookreśloność przepisu definicyjnego. Niewątpliwie definicja legalna „środków finansowo-prawnych” jest otwartą definicją zakresową. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w zbyt skromnym wyliczeniu w katalogu ustawowym instrumentów stosowanych do ochrony środowiska. Ponadto przepis definicyjny zawiera wyrażenie „w szczególności”, które jest typowe dla otwartej definicji zakresowej.

W procesie tworzenia otwartej definicji zakresowej nie można pominąć wymagań sprecyzowanych w § 153 ust. 3 ZTP. Przepis ten uzależnia jej zastosowanie od wyraźnego wskazania w *definiens* przykładowego charakteru wyliczenia. Osiągnięcie tego celu redakcyjnego następuje w następstwie użycia wyrażenia „w szczególności”. Organ prawodawczy zostaje więc pozbawiony możliwości zastosowania innego wyrazu równoznacznego w treści definicji legalnej. Zasada techniki prawodawczej ściśle „wiąże” go, przez co traci on swobodę legislacyjną. Niewątpliwie

---

<sup>52</sup> D. Szafrński, *Zasady...*, op. cit., Nb4.

prowadzi to do standaryzacji przepisów definicyjnych, ale jej stopień i zakres jest ograniczony przez znaczenie wyrażenia „w szczególności”. Na tej podstawie można uznać, że nie jest ona racjonalna. Tak restrykcyjna regulacja procesu legislacyjnego jest zbędna. Przeczy chociażby regule kontekstowego ustalenia znaczenia pojęć języka prawnego. Dla organu prawodawczego i interpretatora przepisów prawnych ważniejsze jest to, co wynika z ich obowiązywania, niż jaki wyraz został użyty. Jeżeli wyrazy są synonimami, każde z nich potencjalnie może być wykorzystane do regulacji zakresu znaczeniowego *definiendum*.

Należy uznać za zasadne wyeliminowanie uznania legislacyjnego, polegającego na możliwości wyboru przez organ prawodawczy, czy definicja zakresowa zostanie ukształtowana w formie otwartej, czy zamkniętej. Z § 153 ust. 3 ZTP wynika jednoznacznie, że występuje standard sekwencyjności stosowania tych środków. Zamknięta definicja zakresowa jest typowym instrumentem wykorzystywanym do definiowania pojęć języka prawnego. Powinna być zastosowana w pierwszej kolejności i zawsze, gdy to jest możliwe. Natomiast otwarta definicja zakresowa jest instrumentem wyjątkowym, stosowanym warunkowo. Dotyczy to sytuacji, gdy „nie jest możliwe” sformułowanie definicji w postaci zamkniętej. Wynika z tego wniosek, że stanowi ona środek „ostatniej szansy”. W określonych sytuacjach nie ma bowiem alternatywnego rozwiązania i jest to jedyny instrument techniki prawodawczej. Warto jednak zauważyć, że przesłanka zastosowania otwartej definicji zakresowej może budzić wątpliwość. Trudność pojawia się w precyzyjnym odkodowaniu znaczenia wyrażenia „nie jest możliwe”. Należy uznać, że jest ono równoważne znaczeniu wyrazu „niemożliwe”. W *Słowniku Języka Polskiego* wyjaśniono, że „jest to zwrot wyrażający przekonanie, że to, o czym mowa, nie stało się lub nie stanie się”<sup>53</sup>. Niemożliwość oznacza brak możliwości urzeczywistnienia określonej sytuacji, czyli jej zaistnienia. Powinna być ona pojmowana w kategoriach obiektywnych, a nie w aspekcie subiektywnym. Niemożliwe nie wynika z braku zdolności konkretnego człowieka do działania. Źródłem przeszkody w urzeczywistnieniu się stanu lub sytuacji są okoliczności obiektywne. Uniemożliwiają ziszczanie się zaplanowanego rezultatu bez względu na to, jaki podmiot podejmuje działania w tym celu. Należy uznać, że nie występuje niemożliwość bezwzględna, która wyklucza możliwość skonstruowania definicji zamkniętej i jednocześnie pozwala na zastosowanie definicji otwartej. Oznaczałoby to, że z powodów obiektywnych organ prawodawczy nie jest w stanie opisać w przepisie definicyjnym wszystkich oznaczeń *definiendum*. Natomiast ogranicza się tylko do ich przykładowego wyczerpania.

Należy podkreślić, że każda definicja zakresowa jest definicją nieklasyczną. Zawiera bowiem wyczerpanie oznaczeń definiowanego pojęcia języka prawnego. Enumeracja jest charakterystyczna dla *definiens*. Nie ma zastosowania do *definiendum*, które może stanowić pojęcie zbiorcze, ale nie zbiór poszczególnych elementów. Przepis definiujący „środki finansowo-prawne” opisuje je w liczbie mnogiej, co trafnie wskazuje, że jest ich więcej niż jeden. Chociaż *definiendum* składa się z trzech wyrazów, nie są one jednorodne. Rzeczownik „środki” jest bowiem doprecyzowany

---

<sup>53</sup> M. Bańko, *Słownik Języka Polskiego*, t. 3, Warszawa 2007, s. 149; M. Szymczak, *Słownik Języka Polskiego PWN L-P*, t. 2, Warszawa 1999, s. 324.

złożeniem, skonstruowanym z dwóch wyrazów, pełniących funkcję przymiotnika. Prowadzi to do wniosku, że nie tworzą one wyliczenia definiowanego pojęcia języka prawnego. Analizowana definicja legalna ma charakter nominalny, a nie realny. Określa nazwę, konstrukt językowy, a nie realnie istniejący przedmiot. Należy traktować ją jako definicję projektującą, a nie sprawozdawczą. Tworzy ona nowe pojęcie języka prawnego, nieznanne powszechnemu językowi polskiemu. Warto zauważyć, że projektowanie może być także rozpatrywane w kategoriach tworzenia prawa i programowania sposobu jego interpretowania oraz stosowania. Działalność legislacyjna polega bowiem m.in. na projektowaniu treści i formy aktu prawnego oraz poszczególnych jego jednostek redakcyjnych.

Niewątpliwie *definiendum* i *definiens* to dwa podstawowe elementy każdej definicji legalnej. Konstrukcja tego środka techniki prawodawczej obejmuje także łącznik określany mianem *copula*. Analiza składni przepisu definiującego środki prawnofinansowe ochrony środowiska prowadzi do konkluzji, że zawiera on zdanie oznajmujące. Definicja legalna informuje o znaczeniu wyrażenia użytego w *definiendum*. Połączenie tego elementu z *definiens* powinno spełniać wymagania opisane w zasadach techniki prawodawczej. Typowa postać łącznika przyjmuje postać wyrażen „oznacza” i „znaczy tyle co”<sup>54</sup>. Jednak względy stylistyczne mogą uzasadniać również zastosowanie zwrotu „jest to”. Żadne z tych wersji *copula* nie występuje w definicji legalnej określenia „środków finansowo-prawnych”. *Definiendum* jest połączone z *definiens* za pomocą wyrazu „stanowią”, czyli czasownika. Wynika z tego, że *definiens* pełni w zdaniu funkcję dopełnienia. Określa czasownik i jest jego logicznym uzupełnieniem. Funkcja *copula* może być opisana za pomocą metafory wagi. Po obu stronach łącznika występują dwa elementy przepisu definiującego, które powinny „równoważyć się”. Oznacza to, że zakresy znaczeniowe *definiens* i *definiendum* muszą być równoważne, aby nie wystąpił błąd nieadekwatności. Jak już wspomniano, definicja „środków finansowo-prawnych” jest z tego powodu wadliwa. Zakres znaczeniowy *definiens* jest zbyt wąski w stosunku do *definiendum*. Stanowi to cechę wąskiej definicji nierównościowej.

## PODSUMOWANIE

Finansowo-prawne środki ochrony środowiska są pojęciem języka prawnego, które zostało użyte tylko dwukrotnie w Prawie ochrony środowiska. Pojawia się w nazwie Tytułu V tej ustawy oraz w jednym jej przepisie. Należy podkreślić, że o konieczności sformułowania definicji legalnej tego terminu decydowały względy jakościowe, a nie ilościowe. Zazwyczaj ten instrument techniki prawodawczej jest wykorzystywany do ustalenia znaczenia wyrazu lub grupy wyrazów użytych w aktów prawnych. W typowej sytuacji ma on zastosowanie do wykładni następujących po nim przepisów zawierających definiowane pojęcie. W przypadku definicji legalnej finansowo-prawnych środków ten motyw legislacyjny nie ma żadnego znaczenia. Niewątpliwie to pojęcie języka prawnego nie występuje w potocznym

---

<sup>54</sup> Zob. § 151 ust. 1 ZTP.

języku polskim. Definicja legalna wprowadza więc konstrukt myślowy, kreujący nowe wyrażenie językowe, które opisuje zbiór instrumentów prawnych wykorzystujących środki pieniężne do finansowania ochrony środowiska. Nie ma charakteru sprawozdawczego i realnego, gdyż nie opisuje i nie wyjaśnia istoty istniejącego elementu rzeczywistości. Niewątpliwie jest to definicja nieklasyczna, nominalna, projektująca, zakresowa, otwarta i nierównościowa.

Należy uznać za udowodnioną tezę, że definicja legalna środków finansowa ma liczne wady, które osłabiają jej wartość legislacyjną i interpretacyjną. Narusza ona wiele zasad techniki prawodawczej, które regulują przesłanki, treść i umiejscowienie przepisu definiującego. Otwarta definicja zakresowa powinna być stosowana tylko wyjątkowo, jako rozwiązanie legislacyjnej „ostatniej szansy”, gdy nie ma możliwości nadania jej formy zamkniętej. Powinna być umiejscowiona w początkowej części ustawy, wśród przepisów ogólnych. Natomiast środki finansowo-prawne zostały zdefiniowane w przepisach szczególnych w środkowej części aktu prawnego. W konstrukcji definicji legalnej można stwierdzić występowanie wad wśród każdego jej elementu, czyli w *definiendum*, *definiens* i *copula*. W *definiendum* kontrowersje budzi nomenklatura użyta do *compositum*. Z kolei *copula* nie spełnia wymagań redakcyjnych opisanych w zasadach techniki prawodawczej. Jednak najczęściej kontrowersji powoduje uregulowanie *definiens*. Przyjmuje ono postać przykładowego wyliczenia niektórych środków finansowo-prawnych ochrony środowiska. Powoduje to, że zakresy *definiendum* i *definiens* nie „bilansują się”. Brakuje wyjaśnienia, czym powinien charakteryzować się każdy finansowo-prawny instrument. W *definiens* nie zostały ujęte wszystkie środki prawnofinansowe, ale jedynie niektóre z nich. Użyte w ustawowym katalogu nazewnictwo jest mylące, niezgodne z istotą uregulowanych instytucji prawnofinansowych. Konstrukcyjne i językowe błędy powodują, że przepis definiujący nie spełnia zasad przyzwoitej legislacji.

## BIBLIOGRAFIA

- Bańko M., *Słownik Języka Polskiego*, t. 3, Warszawa 2007.
- Bańko M., *Słownik Języka Polskiego*, t. 6, Warszawa 2007.
- Bukowski Z., Czech E., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska: Komentarz*, Warszawa 2013.
- Draniewicz B., *Oplata produktowa*, Warszawa 2009.
- Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, Warszawa 2002.
- Gorgol A., *Kontrowersje uregulowania prawnofinansowych środków ochrony środowiska: Zagadnienia systemowe*, w: *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Gorgol A., *Prawo ochrony środowiska jako ustawa daminowa*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2020, nr 12 (4), s. 73–74, <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.410>.
- Grzonka L., *Koncepcja norm programowania z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012.
- Radecki W., *Kary pieniężne w polskim systemie prawnym: czy nowy rodzaj odpowiedzialności karnej?*, „Przeгляд Prawa Karnego” 1996, nr 14–15.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Szafrański D., *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego: komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, Legalis/el.

- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, nr 4.
- Szymczak M., *Słownik Języka Polskiego PWN L–P*, t. 2, Warszawa 1999.
- Szymczak M., *Słownik Języka Polskiego PWN R–Z*, t. 3, Warszawa 1999.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych: komentarz*, Warszawa 2010.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wróblewski J., *Racjonalny model tworzenia prawa*, „*Państwo i Prawo*” 1973, nr 11.
- Zieliński M., Wronkowska S., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012.

**Cytuj jako:**

Gorgol A., *Problemy definiowania środków prawnofinansowych ochrony środowiska w polskim prawie*, „*Ius Novum*” 2024, nr 3(18), s. 49–68. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.3.2024.22/a.gorgol