Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Wydział Prawa i Administracji

Tomasz Adam Adaszewski

Zbieg instrumentów prawnych w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Praca doktorska pod kierunkiem
prof. dr hab. Bartosza Rakoczego

Toruń 2026

Spis treści

Wykaz skrótów.....3
Wstęp......5
I. Zagadnienia wprowadzające.....18
1.1.Aksjologia i rys historyczny modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....18
1.2.Metoda regulacji i pojęcie prawa ochrony środowiska.....37
1.3.Funkcje prawa ochrony środowiska.....58
1.4.Instrumenty prawne oraz ich zbieg.....68
1.5.Model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....85
1.6.Wnioski.....94
II. Regulacje prawne modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....96
2.1.Regulacje prawa publicznego.....96
2.1.1.Interwencja publiczna w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....96
2.1.2.System organów i instytucji publicznych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....107
2.1.3.Umowa jako prawna forma działania administracji w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....121
2.1.4.Instrumenty administracyjnoprawne.....138
2.1.5.Instrumenty prawne o charakterze bezzwrotnym, zwrotnym i dłużnym.....144
2.1.6.Instrumenty prawne europejskiego systemu finansowania ochrony środowiska.....160
2.1.7.Instrumenty prawnopodatkowe.....168
2.1.8.Instrumenty prawa karnego.....178
2.2.Regulacje prawa prywatnego.....182
2.2.1.Udział środków prywatnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju.....184
2.2.2.Inwestycja zrównoważona środowiskowo.....193
2.2.3.Korporacyjne i zakładowe formy podmiotów prawa prywatnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....207
2.2.4.Instrumenty materialnego prawa cywilnego.....222
2.2.5.Ubezpieczenia ryzyka ekologicznego.....243

2.2.6.Czynności bankowe w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska.....251
2.2.7.Instrumenty finansowe o celach środowiskowych.....261
2.2.8.Instrumenty pochodne powiązane z ochroną środowiska.....276
2.3.Wnioski.....285
III. Zbieg instrumentów prawnych w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....290
3.1.Zbieg instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kontekście zbiegu normatywnego.....291
3.2.Reguły kolizyjne.....304
3.3.Przykłady kumulatywnego, alternatywnego i ekskluzywnego zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.....314
3.4.Wnioski.....325
IV. Analiza prawnoporównawcza z modelem polskim wybranych modeli regulacyjnych innych państw w zakresie finansowania ochrony środowiska.....328
4.1.Model regulacyjny Republiki Federalnej Niemiec w kontekście ustroju społecznej gospodarki rynkowej.....331
4.2.Model regulacyjny Stanów Zjednoczonych Ameryki w kontekście ustroju gospodarki wolnorynkowej.....340
4.3.Japoński model regulacyjny w kontekście roli korporacji w ustroju gospodarczym.....348
4.4.Wnioski analizy prawnoporównawczej.....357
V. Wnioski końcowe.....360
VI. Wykaz aktów prawnych.....368
VII. Bibliografia.....375
VIII. Wykaz orzeczeń.....394
IX. Wykaz innych źródeł.....395

Wykaz skrótów

BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego

CSRD – Corporate Sustainability Reporting Directive, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 322, s. 15)

EMIR - European Market Infrastructure Regulation, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 201, s. 1 z późn. zm.)

EIB – European Investment Bank

EPA – U.S. Environmental Protection Agency

ESG – Environmental Social Governance

ICMA – International Capital Market Association

ISDA – International Swaps and Derivatives Asscociation

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.)

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau Bank

k.k. - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.)

KNF – Komisja Nadzoru Finansowego

k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691)

k.p.k – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46)

k.s.h - ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.)

LEX – system informacji prawnej Wydawnictwa Wolters Kluwer

MIFID II –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 (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, s. 349 z późn. zm.)

Markets in Financial Instruments Directive II

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

NFRD - dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i

informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 330, s. 1 z późn. zm.) the Non-Financial Reporting Directive

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSPiKA – Orzecznictwo Sadów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego seria A

p.o.ś. - ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.)

pr.bankowe - ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 38)

rozporządzenie taksonomiczne UE - 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, s. 13 z późn. zm.)

SEC – U.S. Securities Exchange Commision

SFDR - Sustainable Finance Disclosure Regulation, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 317, s. 1 z późn. zm.)

SLB – Sustainability Linked Bond

SLD – Sustainability Linked Derivative

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)

u.f.e. - ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1113 z późn. zm.)

u.f.p - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.)

u.f.i. - ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 60)

u.o.oblig. - ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1667)

u.o.obr.i.f. - ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.)

Wstęp

Opisanie ram regulacyjnych modelu finansowania funkcji prawa ochrona środowiska wraz z zasadami rozstrzygania zbiegu instrumentów prawnych stosowanych w tym modelu zasługuje na rozbudowaną analizę i szczegółowe badanie. Przeprowadzenie analizy oraz badania regulacji przedmiotowego modelu jest ważne ze względu na konieczność wypełnienia luki w literaturze prawa ochrony środowiska, w związku z brakiem precyzyjnej identyfikacji tego modelu oraz zasad jego działania w kontekście wzrostu alokacji środków publicznych oraz prywatnych na cele ochrony środowiska. Badanie powyższego modelu jest szczególnie interesujące z perspektywy nauki prawa, w kontekście szerokiego katalogu instrumentów oraz współistnienia w tym modelu metody administracyjnoprawnej, cywilnoprawnej oraz karnoprawnej regulacji.

Jest to zagadnienie istotne, z uwagi na mogące wystąpić problemy interpretacyjne w toku wykładni prawa w związku z koegzystencją w omawianym modelu instrumentów prawa prywatnego oraz prawa publicznego regulowanych odmiennymi metodami, a także rozproszeniem w systemie prawa norm określających strukturę przedmiotowego modelu. Po pierwsze zatem wartością dodaną jest opisanie ram regulacyjnych i zdefiniowanie kryteriów konstrukcyjnych modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, a po drugie określenie zasad rozstrzygania zbiegu instrumentów prawnych w tym modelu, z uwzględnieniem międzygałęziowego charakteru tego zbiegu na granicy prawa prywatnego oraz prawa publicznego. Badanie porównawcze wybranych modeli innych państw w oparciu o kryterium charakteru systemu prawnego oraz ustroju gospodarczego podwyższa wartość analizy przedmiotowego modelu. W wymiarze praktyki prawa aspekt ten może być pomocny przy montażu prawnym i finansowym projektów w ochronie środowiska.

Celem pracy jest opisanie ram regulacji dla modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska poprzez wykazanie pewnych cech tego modelu, które pozwalają na przyjęcie lub odrzucenie danego instrumentu prawnego, jako możliwego do uwzględnienia w tym modelu. Zakwalifikowane do modelu instrumenty tworzą jego ramy prawne. Celem pracy jest również opisanie reguł rozstrzygania zbiegu instrumentów prawnych w omawianym modelu, co powinno umożliwić rozwiązanie praktycznych problemów w procesie wykładni prawnej.

Zidentyfikowane cechy powinny mieć charakter uniwersalny, który nie jest zależny od zmiany obowiązujących przepisów prawa. Z tego względu część analizy opiera się na zagadnieniach prawoznawczych i teoretycznych, dla których omówienie aktualnie obowiązujących przepisów jest dalszym etapem. W tym ujęciu struktura pracy opiera się na pierwotnym podziale na prawo publiczne i prywatne oraz zdefiniowanych pojęciach funkcji

prawa ochrony środowiska, instrumentu prawnego, a także metody regulacji uzupełnionych rysem historycznym oraz analizą modeli regulacyjnych innych państw.

Podział na prawo publiczne i prawo prywatne wiąże się z wyróżnieniem interesu indywidualnego oraz interesu ogólnego w wymiarze majątkowym, publicznym oraz społecznym. Podstawowym problemem jest rozgraniczenie tych interesów w kontekście ochrony środowiska. Prawo prywatne przyjmuje metodę regulacji, której efektem są przepisy względnie obowiązujące, w przeciwieństwie do prawa publicznego charakteryzującego się przepisami bezwzględnie obowiązującymi. Istotne jest również kryterium sposobu ochrony danego interesu, rodzaje sankcji, a także odmienność celów i funkcji[1].

Omawiana regulacja finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jednoczy cele i funkcje o charakterze prywatnym oraz publicznym w jednym modelu służącym szczególnie chronionej wartości, jaką jest środowisko. Proces zjednoczenie celów i funkcji prawa ochrony środowiska ma charakter fuzji, nie jest to jedynie proces prywatyzacji prawa publicznego lub deprywatyzacji regulacji na rzecz prawa publicznego[2]. Wzajemne relacje prawa publicznego oraz prawa prywatnego są w literaturze wciąż przedmiotem odmiennych interpretacji oraz sporów[3].

Opierając się na wyżej opisanym podziale systemu prawa na regulacje publicznoprawne oraz prywatnoprawne, praca stanowi opis wspólnego modelu wraz z ewentualnym zbiegiem instrumentów w jego strukturze. Rozdział pierwszy dotyczy zdefiniowania pojęć, które są fundamentami dalszego wywodu. Zostały w nim zdefiniowane takie pojęcia, jak funkcje prawa ochrony środowiska, instrument prawny, ogólne założenia modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, a także rodzaje metod regulacji.

Definicje te przyjmują rolę aksjomatów pojęciowych dla przyjęcia tezy o istnieniu omawianego modelu regulacyjnego.

Rozdział drugi jest związany z opisem regulacji publicznoprawnych oraz wybranych instrumentów prawa publicznego w omawianym modelu regulacyjnym. Rozdział ten w drugiej części koncentruje się na instrumentach w prawie prywatnym, w tym w prawie cywilnym materialnym. Rozdział trzeci dotyczy kwestii zbiegu instrumentów prawnych w omawianym modelu regulacyjnym, zasad rozstrzygania kolizji oraz konkretnych przykładów zbiegu instrumentów przy ich zastosowaniu, względem finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Identyfikacja zbiegu instrumentów w przedmiotowym modelu jest możliwa w wyniku założenia,

1 M. Safjan [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne część ogólna* tom I, (red.) M. Safjan, Warszawa 2007, s. 33.
2 Porównaj J. Nowacki, *Prawo publiczne-prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 20.
3 I. Zachariasz, *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016, s. 58.

iż w katalogu instrumentów przynależnych temu modelowi zachodzą liczne interferencje w zastosowaniu konkretnych instrumentów.

Rozdział czwarty stanowi analizę prawnoporównawczą wybranych systemów prawnych innych państw. Wybór tych systemów prawnych opiera się na ich powiązaniu z konkretnymi ustrojami gospodarczymi, przy założeniu powiązania regulacji prawnej finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, ze stymulacją ich rozwoju oraz uwzględnieniem konkretnych cech danego ustroju gospodarczego. Z tego względu analiza obejmuje ustrój społecznej gospodarki rynkowej, ustrój gospodarki wolnorynkowej oraz ustrój oparty o rolę korporacji w obrocie gospodarczym.

Atrakcyjność naukową opracowania podnosi fakt braku pełnej identyfikacji i kompleksowego omówienia modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w literaturze przedmiotu. Konkluzje pracy powinny wypełnić tę lukę w nauce prawa. Pomimo braku wyraźnej identyfikacji modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, niektórzy autorzy zauważają pewne cechy wspólne dla instrumentów prawnych, które mogą stanowić fundament konstrukcyjny regulacji modelu finansowania funkcji praw ochrony środowiska. Wzmianki w literaturze przedmiotu koncentrują się bardziej na próbie ujęcia samego katalogu instrumentów prawnych. Lukę stanowi brak opisania precyzyjnej struktury teoretycznej modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska oraz brak wyraźnej identyfikacji tego modelu. Brak jest identyfikacji kwestii zbiegu instrumentów w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Kwestia zbiegu jest omawiana w literaturze prawa cywilnego, karnego oraz administracyjnego w kontekście zbiegu normatywnego, zbiegu przepisów oraz zbiegu skarg i roszczeń.

Całość stanu badań w tym zakresie jest odwzorowaniem istoty regulacji prawa ochrony środowiska jako dynamicznej regulacji, która historycznie przenika cały system prawa wykorzystując dostępne metody. W istocie dotychczasowe badania skupiały się na pewnych wybranych elementach nie łącząc w całość regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska lub nawet nie wiążąc wprost tych elementów z regulacją ochrony środowiska. Z tego względu stan badań uwzględnia niektóre opracowania monograficzne dotyczące ogólnych instytucji prawa publicznego i prawa prywatnego, których badanie jest konieczne dla opisania modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Jako istotne uznaję niektóre ogólne opracowania dotyczące na przykład instrumentu dotacji, odpowiedzialności cywilnoprawnej, funduszu inwestycyjnego lub zbiegu normatywnego. Ideą pracy jest zbadania stanu analiz tych kwestii, a następnie odnalezienie elementów łączących je w kompletny model

oraz opisanie procesu rekonstrukcji tego modelu z norm rozproszonych w różnych gałęziach prawa.

Paradoksalnie pomimo istniejącego przekonania o przynależności regulacji ochrony środowiska do prawa administracyjnego, w kwestii modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska proces rozwoju tego modelu zatoczył pewien krąg wracając do początku swojej historii. Pierwotnie w katalogu tym były ujmowane instrumenty prawne o charakterze ogólnym związane z ochroną własności lub formą umowy cywilnoprawnej. Jak opisywał to zjawisko w 1920 r. J.G. Pawlikowski „*Nawet tam gdzie administracja państwowa zainteresowała się już sprawą ochrony przyrody, poprzestaje ona często na tych środkach prawa pospolitego*." [4]. Autor ten wskazywał również, iż w kolejnych stadiach rozwoju ochrona przyrody stanie się rozpoznawalnym interesem publicznym, co będzie skutkować wykształceniem wyspecjalizowanych regulacji. Zauważył, iż kwestia ochrony natury z istoty nie jest osobną gałęzią prawa administracyjnego, lecz ideą, która wszystkie poszczególne gałęzie ma przenikać[5].

Myśl ta w mojej ocenie pośrednio lub bezpośrednio objawia się w dalszych próbach zbadania sprawy katalogu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania ochrony środowiska. Pierwszym wyspecjalizowanym instrumentem prawa publicznego utworzonym w 1934 r. w celu zarządzania środkami finansowymi był posiadający osobowość prawną Fundusz Ochrony Przyrody[6]. Instrument ten jak zauważył W. Radecki nigdy w praktyce w związku z brakiem aktów wykonawczych nie został wdrożony[7]. Wraz z ustawowym rozwojem katalogu instrumentów prawnofinansowych zakres badań poszerzał się pod metodą administracyjnoprawną. Po 1980 r. za istotną monografię należy uznać pracę J. Małeckiego, który zauważył specyfikę instrumentów prawnofinansowych w ochronie środowiska[8]. Teoretyczne aspekty prawnej struktury instrumentu publicznoprawnej dotacji poruszyła E. Chojna-Duch[9]. Podejście to było równoważone badaniami nad cywilnoprawnymi środkami ochrony środowiska, które skupiały się na kwestii odpowiedzialności cywilnoprawnej w ochronie środowiska prowadzącej do przywrócenia jego stanu. J.J. Skoczylas zauważył autonomiczność tych rozwiązań w ochronie środowiska[10]. Roszczenie cywilnoprawne wobec sprawcy szkody może również zmierzać jako instrument procesowy do zapewniania środków na likwidację szkody

4 J.G. Pawlikowski, *O celach i środkach ochrony przyrody,* Zakopane 1920, s. 18.
5 *Ibidem*, s. 23.
6 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 47.
7 W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Oddział Akademicki PTTK w Krakowie, Kraków 1990 , s. 81.
8 J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 21.
9 E. Chojna -Duch, *Struktura dotacji budżetowej studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988, s. 30.
10 J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 155.

w środowisku. Badania koncentrowały się na ustaleniu definicji szkody ekologicznej[11]. M. Longchamps podejmowała próby ustalenia tej definicji, choć stan rozwoju regulacji nie był wystarczający do określenia ostatecznego jej kształtu. W mojej ocenie również kierunek procesowy związany z odpowiedzialnością cywilnoprawną był pewnym stadium rozwoju omawianego modelu, ale główną rolę należy przypisać instrumentom prawa materialnego. Jego prywatyzacja łączy się ze zmianą ustroju społeczno-gospodarczego oraz aktywizacją przedsiębiorców. W ujęciu prawnym kierunkiem rozwoju stały się wyspecjalizowane przepisy prawa materialnego, wraz z zastosowaniem formy umowy cywilnoprawnej do kontraktacji przedsięwzięć w ochronie środowiska wraz z konkretnymi celami tej ochrony.

W pracach po 1989 r. oraz zmianie ustroju społeczno-gospodarczego część autorów za punkt wyjścia przyjmuje kwestię relacji inwestycji w działalności gospodarczej względem ochrony środowiska lub pojęcie ekonomii środowiska[12]. J. Ciechanowicz–McLean za J. Famielec podaje zestawienie form finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska, które mogą przekładać się na ustalenie instrumentów prawnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska, czyniąc jednocześnie pewne uwagi na temat istnienia systemu finansowania inwestycji proekologicznych. J. Machowski zauważa, iż w wyniku nowych tendencji konieczne jest wprowadzenie do ochrony środowiska zasady rachunku ekonomicznego. Inni autorzy identyfikują katalog instrumentów prywatnych w finansowaniu ochrony środowiska wraz z analizą pojęcia instrumentów finansowo-prawnych. A. Jaworowicz-Rudolf zwraca uwagę na kryteria zaliczenia danego instrumentu finansowego do prawnych środków ochrony środowiska[13]. J. Stelmasiak zauważa poza instrumentami publicznoprawnymi funkcję kredytu oraz funduszy celowych w finansowaniu ochrony środowiska[14]. M. Rudnicki uwzględnia w swoich analizach rolę zielonych funduszy inwestycyjnych jako przyszłej dźwigni rynków finansowych[15]. A. Ciechelska podejmuje próbę opisu funduszy odpowiedzialnych za zrównoważony rozwój[16].

Koncepcję interwencji publicznej, która w mojej ocenie jest jednym z fundamentów części publicznoprawnej omawianego modelu (rozdział II.1.1 niniejszej pracy), bada w obszernej

11 M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986, s. 8.

12 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej,* Warszawa 2003 s. 154, tam też M. Kożuch, *Sposoby finansowania przedsięwzięć ekologicznych*, Ekofinanse z 2003 nr 4, s. 20; J. Famielec, *System finansowania ochrony środowiska w Polsce,* Kraków 2005, s. 45; P. Machowski, *Problemy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 17.

13 A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2021, s. 201.

14 J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 170.

15 M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 575.

16 A. Ciechelska, *Fundusze odpowiedzialne jako przykład realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju przez instytucje finansowe*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze z 2007 nr 14(1164), s. 107.

monografii C. Kosikowski[17]. Natomiast kwestię zrównoważonego rozwoju w systemie prawa, która w przedmiotowym modelu prowadzi do dynamicznego rozwoju instrumentów prywatnoprawnych (rozdział II.2.1 niniejszej pracy), analizuje Z. Bukowski oraz B. Rakoczy[18]. Rozwijając badania nad zagadnieniami konstrukcyjnymi stosunku dotacyjnego, pogłębioną analizę dotacji na tle regulacji europejskich prezentuje W. Fill[19]. W monografiach Polskiej Akademii Nauk wyróżnia się opracowanie z 2023 r. pod redakcją naukową M. Burchard-Dziubińskiej i K. Prandeckiego dotyczące zielonych finansów[20]. T. Legiędź wskazuje na kwestię zastosowania w oparciu o myśl J.M Keynesa koncepcji interwencji państwa w stosunki gospodarcze w kontekście celów polityki ekologicznej państwa (zielony keynesizm)[21]. Dalej autorzy w powyższej monografii analizują kwestie zielonych zamówień publicznych, zielonych obligacji, funduszy ekologicznych oraz zielonych ubezpieczeń. L. Dziawgo uznaje papiery wartościowe za jeden z bardziej elastycznych instrumentów zrównoważonego finansowania[22]. Emisja obligacji może łączyć cele społeczno-środowiskowe z celami inwestycyjnymi[23]. K. Zacharzewski podejmuje próby zdefiniowania ekologicznego rynku kapitałowego[24]. Zauważona jest rola sektora bankowego w rozwoju zrównoważonego finansowania[25]. Rola zakładów ubezpieczeniowych jest postrzegana przez pryzmat ubezpieczenia ryzyka ekologicznego[26]. Reasumując stan badań umożliwia powiązanie w opisie modelu regulacyjnego dotychczasowego dorobku nauki, co pozwala na pokazanie kompleksowego obrazu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wraz z dalszymi konkluzjami.

Problem zbiegu instrumentów prawnych jest pochodną rekonstrukcji przedmiotowego modelu. Skoro istnieje złożony model wykorzystujący instrumenty prawa publicznego oraz prawa prywatnego, to zachodzą w nim interakcje między tymi instrumentami. W szczególności dotyczy

17 C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 35.

18 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 43; Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim* [w:] *Zrównoważony rozwój: od utopii do praw człowieka* (red.) A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 104; B. Rakoczy, *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, Gdańskie Studia Prawnicze z 2021 nr 3(51) s. 23.

19 W. Fill, *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2021, s. 15.

20 K. Prandecki, *Wprowadzenie do zielonych finansów* [w:] *Zielone finanse,* (red.) M. Burchard-Dziubińska, K. Prandecki, Warszawa 2023, s. 11.

21 T. Legiędź, *Zielony keynesizm, czyli jak sfinansować zielone inwestycje* [w:] *Zielone finanse,* (red.) M. Burchard-Dziubińska, K. Prandecki, Warszawa 2023, s. 25.

22 L. Dziawgo, *Papiery wartościowe w ochronie środowiska*, Toruń 1997, s. 23.

23 A. Fierla, P. Węgrzyn, E. Wierzbicka, *Zrównoważone inwestycje. Finansowanie obligacjami i zabezpieczenie*, Warszawa 2021, s. 25.

24 K. Zacharzewski, *W sprawie pojęcia ekologicznego rynku kapitałowego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska z 2016, nr 2, s. 27; porównaj A. Doś, *Rynkowe instrumenty finansowe a ochrona środowiska*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze z 2007, nr 14 (1164), s. 96.

25 J. Zabawa, *Zielona transformacja sektora bankowego. Regulacje i zielone instrumenty finansowe*, Wrocław 2024, s. 104.

26 A. Doś, *Ryzyko ekologiczne przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeń majątkowych,* Warszawa 2011, s. 21.

to montażu finansowego dla konkretnego przedsięwzięcia, który obejmuje kilka instrumentów. W kwestii zbiegu pojęcie zbiegu instrumentów prawnych wiąże się z badaniami zbiegu normatywnego, zbiegu przepisów, skarg i roszczeń. W tym zakresie za istotne należy uznać opracowania monograficzne E. Łętowskiej łączące prace S. Grzybowskiego oraz A. Ohanowicza dla metody cywilnoprawnej[27]. W zakresie prawa publicznego istotna jest praca W. Woltera w kontekście zbiegu przepisów ustawy w prawie karnym[28]. Prace te stanowią punkt wyjścia dla konstrukcji zbiegu instrumentów w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Na tle kwestii odpowiedzialności prawnej wobec mieszanego charakteru regulacji prawa ochrony środowiska problem zbiegu i relacji między odpowiedzialnością cywilnoprawną, administracyjnoprawną oraz karnoprawną został zauważony przez J. Stelmasiaka[29].

W literaturze przedmiotu zagadnienie zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie zostało zatem w sposób kompleksowy omówione i usystematyzowane. Stan badań wskazuje na częściową identyfikację katalogów instrumentów prawa publicznego oraz prawa prywatnego w tym modelu. Kompleksowe badanie zbiegu tych instrumentów w przedmiotowym modelu, identyfikacja ram regulacyjnych tego modelu oraz pełniejsze ujęcie katalogu dostępnych instrumentów nie zostało przeprowadzone. Kwestia interakcji w tym modelu nie ogranicza się bowiem do zależności między rożnymi rodzajami odpowiedzialności prawnej w sensie procesowym.

W związku z oparciem pracy na dychotomicznym podziale katalogu instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego, również podstawowy katalog źródeł prawa analizowany w niniejszej pracy oddaje ten podział bez zawężenia do sfery finansów publicznych. Założenia pracy wskazują na konieczność horyzontalnej analizy regulacji bez ograniczenia do jednej gałęzi prawa, ze względu na charakter metody regulacji prawa ochrony środowiska. Instrumenty są nie tylko identyfikowane w omawianym modelu w sferze finansów publicznych jako zadania administracji publicznej, ale także w czynnościach bankowych, w czynnościach firm inwestycyjnych oraz czynnościach zakładów ubezpieczeń oraz przedsiębiorców. Podstawowymi źródłami prawa dla niniejszej pracy zatem są dla sektora finansów publicznych, w szczególności systemu funduszy ochrony środowiska gospodarki wodnej ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm. dalej p.o.ś.) oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm. dalej u.f.p.). Regulacje

27 E. Łętowska, *Zbieg norm w prawie cywilnym*, Warszawa 2002, s.1; A. Ohanowicz, *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963 [w:] Z. Radwański, A. Gulczyński, *Alfred Ohanowicz. Wybór prac*, Warszawa 2007, s. 169; S. Grzybowski, *System prawa cywilnego* tom I *Część ogólna,* Warszawa 1974, s. 121-130; S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna* Kraków 1963 s.23.

28 W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960, s. 32.

29 J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 151.

rynków finansowych oraz instrumentów prawa prywatnego określa, w tym w zakresie czynności bankowych *sensu stricte* oraz *sensu largo*, a także regulacji papierów wartościowych i działalności inwestycyjnej ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm. dalej u.o.obr.i.f.), ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1667 dalej u.o.oblig.), ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 60 dalej u.f.i.) oraz ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 38 dalej pr. bankowe). Ze względu na rozbudowany katalog instrumentów zakres analizowanych aktów jest szeroki i w kwestiach szczególnych jest uzupełniony dodatkowymi aktami prawnymi koniecznymi dla pełnego opracowania tematyki danego rozdziału. Ogólne ramy badania zamyka analiza przepisów konstytucyjnych oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm. dalej k.c.). Całość katalogu aktów prawnych ze względu na charakterystykę omawianego modelu ma charakter otwarty.

Metodologia badawcza pracy opiera się na klasycznym podejściu logiki wnioskowania zmodyfikowanym przez specyfikę charakteru nauk prawnych oraz zasady wykładni prawa[30]. Metoda badawcza przyjęta w niniejszej pracy z uwagi na powiązania w przedmiotowym modelu ekologii i ekonomii ma pewien walor bliższy naukom formalnym. Przyjąłem zatem, iż jako pewne założenie istnieje spójny model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Jest to ogólna teza, która jest weryfikowana w dalszym wywodzie na zasadzie dedukcji oraz sylogizmu. Istotą jest ustalenie zdania prawdziwego, iż danemu instrumentowi prawnemu przysługuje przynależność do badanego modelu[31]. Jako dodatkowe aksjomaty dla tej tezy uznałem opisane i potwierdzone pojęcia prawa ochrony środowiska, metody regulacji oraz funkcji tego prawa, a także pojęcie instrumentu prawnego. Wprowadzenie aksjomatów pojęciowych formalizuje system dedukcyjny[32]. Z tych pojęć wynika bardziej szczegółowe założenie, iż metoda regulacji prawa ochrony środowiska cechuje się szczególnym przedmiotem ochrony, celowym charakterem instrumentów oraz istnieniem interesu publicznego w tej ochronie. Prawdziwe jest również zdanie, iż każdy instrument prawny regulowany metodą modelu musi posiadać te cechy, ponieważ jego treść normatywną tworzy ta metoda. Wnioskiem jest zatem, iż każdy instrument prawny w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

30 Intencją Arystotelesa tradycyjne kompendia logiki stanowią wstęp do uprawiania nauki, jako metodologia przygotowania do procesu badawczego. Nowe prawdy można jego zdaniem zdobywać na dwa sposoby metodą indukcji lub dedukcji zob. K. Leśniak, *Arystoteles*, Warszawa 1989, s. 100; A. Indrzejczak, M. Nowak, *Metody logiki: dedukcja*, Łódź 2016, s. 9.

31 Sylogizm może odróżniać zdania składowe mówiące o tym, iż coś czemuś musi przysługiwać i mówiące, że coś czemuś może przysługiwać. T. Kotarbiński, *Wykłady z dziejów logiki*, Warszawa 1985, s. 12.

32 *Ibidem*, s. 171.

posiada szczególny przedmiot ochrony, ma charakter celowy oraz jest uzasadnionym interesem publicznym[33]. Wniosek ten w kolejnych rozdziałach jest na zasadzie indukcji, od konstrukcji szczególnego instrumentu do ogólnej zasady modelu, weryfikowany poprzez wykładnię prawną regulacji tych instrumentów.

Wynikiem tej indukcji jest również ustalenie interferencji między instrumentami w modelu skutkującej ich zbiegiem[34]. Badanie źródeł prawa w kierunku opisania ram modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, wraz ze zbiegiem instrumentów prawnych w jego treści, jest przeprowadzone metodą analizy, syntezy oraz konstrukcji logicznej modelu[35]. Proces modelowania danego zjawiska jest uniwersalnym narzędziem nauki. Ze względu na bliskie związki modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ze sferą ekonomii, możliwe jest podjęcie konstrukcji modelowania tworzącej jednolity logiczny obraz tego obszaru[36]. Przykładem modelu idealizacyjnego może być zrównoważony rynek finansowy[37]. W sensie prawnym model stanowi pewien wybrany zakres regulacji, ze względu na określone w założeniach tego modelu kryteria, które jednocześnie pozwalają na dalszą kwalifikację kolejnych norm do jego zakresu. W stadium ostatecznym dany model może stać się instytucją prawną obejmująca zespół wspólnych jej instrumentów prawnych opisanych zrekonstruowanymi w modelu normami prawnymi.

Warunkiem wyodrębnienia modelu jest prawdziwość jego założeń hipotetycznych, aksjomatów pojęciowych oraz spójny i logiczny obraz ciągu instrumentów prawnych budujących

33 W kontekście rozdziału I.2 do I.6 jest to zatem wnioskowanie dedukcyjne o charakterze sylogizmu hipotetycznego. Na podstawie założenia tezy o istnieniu modelu wraz z aksjomatami pojęciowymi przyjmowane jest zdanie: Jeżeli istnieje regulacyjny model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska (*p*), to istnieje w modelu metoda regulacji zawierająca jako cechy szczególny przedmiot ochrony, cel oraz interes publiczny (*q*) i jeżeli (*q*), to każdy instrument prawny w modelu zawiera cechy szczególnego przedmiotu ochrony, celu oraz interesu publicznego (*r*). Wynikiem rozumowania jest, iż jeżeli istnieje regulacyjny model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, to każdy instrument prawny w modelu zawiera cechy szczególnego przedmiotu ochrony, celu oraz interesu publicznego: [(jeżeli *p*, to *q*) i (*q*, to *r*)] więc (*p*, to *r*).

34 Przyjmując jako założenie ogólne ramy modelu zgodne ze zdaniem (r) badam w rozdziale II regulację konkretnych cech instrumentów prawnych w modelu określonych jako między innymi (*x)* dotacje, (*y)* zielony kredyt bankowy, (*z*) emisja zielonych obligacji *et cetera.* W ten sposób potwierdzam, iż istnieje regulacyjny model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska i każdy instrument prawny w modelu zawiera cechy szczególnego przedmiotu ochrony, celu oraz interesu publicznego. Szczególne ramy tego modelu tworzą konkretne regulacje danego instrumentu. Jednocześnie w zbiorze tych instrumentów prawa publicznego i prywatnego zachodzi interferencja skutkująca ich zbiegiem. Zbieg ten jest rozwiązywany zgodnie z autonomicznymi dla modelu regułami kolizyjnymi.

35 J. Apanowicz, *Metodologia nauk*, Toruń 2003, s. 89.

36 Teoria modeli w naukach formalnych jest związana z działem logiki matematycznej i opiera się między innymi na pracach A. Tarskiego, który zajmował się pojęciem zdania prawdziwego oraz spełnieniem funkcji zdaniowej przez ciąg elementów oraz zdania przez model. A. Tarski wskazywał, iż stworzenie semantycznej definicji zdania prawdziwego jest jednym z trudniejszych problemów zob. A. Tarski, *Pojęcie prawdy w językach nauk dedukcyjnych,* Warszawa 1933, s. 12.

37 K. Brzechczyn uważa, iż przykładem modelu idealizacyjnego upraszczającego złożone pojęcia w celu ich użycia jest model zrównoważonego rynku w ekonomii, czy też model racjonalnego podmiotu w naukach społecznych zob. K. Brzechczyn, *Modele w nauce* [w:] *Metodologa nauk. Część 1. Czym jest nauka?*, (red.) S. Janeczek, M. Walczak, A. Starościc, Lublin 2019, s. 205.

ten model. Samo założenie istnienia tego modelu wynika z przyjęcia istnienia w finansach publicznych oraz na rynkach finansowych instrumentów ekonomicznych o celach ochrony środowiska. Instrumenty te mogą być opisane jako instrumenty niniejszego modelu.

Metoda naukowa przyjęta w niniejszej pracy w kontekście rozumowania logicznego ma zatem mieszany walor dedukcyjny oraz indukcyjny. W Analitykach Wtórych (*Analytica Posteriora*) Arystoteles formułuje indukcję jako metodę naukowego poznania poprzez przejście od szczególnych spostrzeżeń do ogólnych zasad jako uzupełnienie rozumowania dedukcyjnego[38]. Według Analityk Pierwszych (*Analytica Priora*) dedukcja jest opisywana sylogizmem poprzez wywodzenie z założenia dalszego twierdzenia[39]. M. Dorrole uważa, iż indukcja i dedukcja nie stoją w sprzeczności umożliwiając wielostronne rozważenie problemu od ogółu do szczegółu i odwrotnie indukując od konkretnych przypadków do generalnej reguły[40]. W kontekście niniejszej pracy istnieje idea ogólna dotycząca istnienie badanego modelu w regulacji, która jest weryfikowane na zasadzie dedukcji poprzez szczegółową wykładnię pojęć istotnych dla konstrukcji założeń tego modelu, ale tylko do pewnego stopnia. Granicą tą jest moment ustalenia ogólnych ram regulacyjnych przedmiotowego modelu pokazujących jego logiczny obraz. Jest to rozumowanie logiczne oparte na dedukcji i opierające się na prawdziwości istnienia określonych pojęć, którego wynikiem są ogólne założenia omawianego modelu[41]. Warunek dedukcji w postaci prawdziwości twierdzeń wyjściowych pozostaje spełniony z uwagi na ustalenie w literaturze przedmiotu szczegółowej analizy wskazanych wyżej aksjomatów pojęciowych[42]. Sama idea istnienia omawianego modelu regulacyjnego stanowi pewne twierdzenie naczelne, dla dedukcji jego ogólnych założeń regulacyjnych[43]. Tego typu rozumowanie jest przeprowadzone w rozdziale pierwszym poprzez doprowadzenie do opisania pojęć, prawa ochrony środowiska i jego metody regulacji, funkcji, instrumentu prawnego, zbiegu instrumentów oraz założeń modelu regulacyjnego. Założenia modelu opierają się na przesłankach szczególnego przedmiotu ochrony, celu oraz interesu publicznego.

Szczegółowa analiza poszczególnych instrumentów prawnych, które mogą się

38 Arystoteles, *Organon. Introducione, traduzione e note di Giorgio Colli*, Turyn 1955 s. 288. s. 91; M. Markowski, *Metodologia nauk*, Warszawa 1976, s. 39.

39 Arystoteles, *Dzieła wszystkie. Kategorie. Hemeneutyka. Analityki Pierwsze. Analityki Wtóre. Topiki. O dowodach sofistycznych,* tom1, przekład K. Leśniak, Warszawa 1990, s.128; Arystoteles, *Organon. Introducione, traduzione e note di Giorgio Colli*, Turyn 1955, s. 91.

40 M. Dorrole, *Les Problèmes de l'Induction*, Paryż 1926, s. IX wprowadzenia.

41 K. Ajdukiewicz wskazuje, iż w stadium pierwotnym nauka dedukcyjna wiąże się z systemem powiązanych twierdzeń, którym przypisuje się prawdziwość w oparciu o wynikanie z innego prawdziwego twierdzenia zob. w przedmowie K. Ajdukiewicz, *Z metodologii nauk dedukcyjnych*, Lwów 1921, s. 5.

42 J. Salamucha wskazuje na konieczności prawdziwości tezy, z której na zasadzie dedukcji wynika kolejne twierdzenie zob. J. Salamucha, *Pojęcie dedukcji u Arystotelesa i św. Tomasza z Akwinu. Studium historyczno-krytyczne*, Warszawa 1930, s. 19.

43 Porównaj T. Kotarbiński, *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław 2003, s. 313.

kwalifikować do regulacji modelu, prowadzi do bardziej precyzyjnego ujęcia jego ram, których przyjęcie *a priori* nie jest możliwe. Jest to więc proces budowania ram regulacyjnych całego modelu, od szczegółowych konstrukcji wybranych instrumentów prawnych na zasadzie indukcji, do ogólnych ram, wraz z identyfikacją problemu zbiegu tych instrumentów. Opisane w ten sposób ramy regulacyjne stanowią pewną ogólną zasadę, która zakłada, iż przy spełnieniu określonych przesłanek dany instrument prawny może być zaliczony do omawianego modelu regulacyjnego.

Metodologia pracy nie zakłada jedynie technicznego opisania istnienia konkretnych instrumentów wraz z ich zbiegiem, ale przyjmuje za cel poddanie ich konstrukcji analizie dla możliwości ich zaliczane do ram przedmiotowego modelu, przy założeniu, iż w ten sposób dla konkretnego typu instrumentu tworzona jest pewna reguła kwalifikacyjna[44]. Reguły te dotyczą każdego z przypadków zastosowania konkretnego typu instrumentu w omawianym modelu, którego konstrukcja umożliwia dalszą systematyczną klasyfikację pojawiających się w obrocie instrumentów. Wobec łączności w omawianym modelu regulacyjnym norm wyinterpretowanych z prawa publicznego oraz prawa prywatnego poprzez wspólne kryteria przedmiotu ochrony, celu oraz interesu publicznego, możliwe jest po przeprowadzonej syntezie wniosków określenie modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jako instytucji prawnej skupiającej pewien katalog instrumentów prawnych[45]. Jak zauważył J. Stelmach oraz B. Brożek metodologia prawnicza charakteryzuje się pluralizmem, ponieważ nie istnieje jedna metoda badania prawa[46]. Ostatecznie celem metody jest uporządkowanie wiedzy, budowanie i rozstrzyganie teorii[47].

Wynikiem indukcji jest również ustalenie zasad rozstrzygania zbiegu tych instrumentów. Reguła kolizyjna jest bowiem również ogólną zasadą, która objawia się w wyniku interakcji zaliczonych do omawianego modelu instrumentów opisanych w procesie wykładni prawa. Reguły te z natury nakazują spośród norm niezgodnych ze sobą jedne uznawać za obowiązujące, a inne za całkowicie lub częściowo uchylone poprzez ograniczenie ich pierwotnego zakresu zastosowania lub normowania, co skutkuje spójnym i racjonalnym systemem regulacji[48]. W wyniku szczegółowej wykładni, niektóre instrumenty są eliminowane z omawianego modelu regulacyjnego, w szczególności w związku z brakiem możliwości ujęcia w ich treści normatywnej celu w ochronie środowiska. Eliminacja następuje poprzez zastosowywanie przyjętych w wyniku

44 A. Bain twierdzi, iż takie uogólnienie wyniku indukcji odróżnia przypadki indukcji niewłaściwej, która stanowi jedynie podsumowanie istnienia pewnych faktów zob. A. Bain, *Logika.* Tom II. *Indukcya*, tłumaczenie F. Krupiński, Warszawa 1878, s. 3.

45 Porównaj Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, s. 89.

46 J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 34.

47 Z. Hajduk, Ogólna metodologia nauk, Lublin 2012, s. 146.

48 Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 159.

dedukcji założeń modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, którymi są przedmiot ochrony, celowość oraz interes publiczny współistniejący z celem inwestycyjnym (rozdział I.5 niniejszej pracy). W tym ujęciu zastosowana została metoda indukcji eliminacyjnej[49]. Liczba instrumentów możliwych do zaliczenia do przedmiotowego modelu jest jednak nieskończona i niemożliwa do zamknięcia w kompletnym katalogu, ze względu na możliwość kreacji kolejnych instrumentów w sferze cywilnoprawnej na zasadzie swobody kontraktacji. Z tego względu proces rozumowania indukcyjnego ma w przyjętej metodologii charakter niezupełny[50]. Proces ten został przeprowadzony w rozdziale drugim oraz trzecim.

Wobec zastosowania zasad wykładni prawa, które pozwalają na rozważenie regulacyjnych rama modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, przedmiot pracy nie zależy od przeprowadzonych doświadczeń. Nie jest więc stosowana metoda empiryczna na zasadzie indukcji. Kryterium badania jest poszukiwanie w analizie treści normatywnych elementu fuzji oraz kolizji instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego, z uwzględnieniem łącznego aspektu celu w ochronie środowiska. Podobieństwa regulacji są elementem spajającym omawiany model regulacyjny i budującym autonomiczne narzędzia badawcze dla tego modelu[51]. Przyjęta w ramach pracy metoda wykładnia uwzględnia jednak odrębności właściwe normom poszczególnych gałęzi prawa[52]. Konstrukcja omawianego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest zatem przeprowadzona w drodze wykładni prawnej poprzez zastosowanie metody analizy językowej obowiązujących regulacji oraz syntezy w przedmiotowym modelu zidentyfikowanych instrumentów prawa publicznego i prywatnego w oparciu o wykładnię systemową, celowościową oraz aksjologię prawa ochrony środowiska (metoda analizy i syntezy)[53]. Praca ma więc w pierwszej kolejności charakter analityczny[54]. Ostateczne opisanie szczegółowych ram modelu regulacyjnego następuje w syntezie wniosków z indukcji. Ze względu na szczególny przedmiot prawa ochrony środowiska, aksjologia stanowi istotne tło dla tych procesów.

---

49 A. Grobler, *Metodologia nauk*, Kraków 2006, s. 33.

50 Szerzej na temat rozumowania w drodze indukcji niezupełnej oraz eliminacyjnej Z. Ziembiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2000, s. 184-190.

51 A. Bator uważa, iż w teorii wykładni prawa poszukiwanie podobieństw jest głównym motywem myśli teoretycznej zob. A. Bator, *Uniwersalny charakter wykładni prawa w związku z dychotomicznym podziałem na prawo publiczne i prywatne* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, (red.) P. Kaczmarek, Wrocław 2009, s. 63.

52 L. Leszczyński we wstępie do *Wykładnia Prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, (red.) L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 7; porównaj L. Morawski wstęp do *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, (red.) L. Morawski, Toruń 2005, s. 7.

53 T. Barankiewicz [w:] *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, (red.) H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022, s. 104.

54 J. Zieliński, *Metodologia pracy naukowej*, Warszawa 2012, s. 15.

W metodologii nauk prawnych podstawowym narzędziem analizy jest wykładnia prawna. Pierwszą metodą analizy przyjętą w pracy jest metoda wykładni językowej związana z poszukiwaniem w systemie prawa przepisów konstytuujących elementy omawianego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Wykładnia każdej normy prawnej musi być rozpatrywana w kontekście całego systemu prawa, także w kontekście wykładni systemowej[55]. Metoda ta jest uzupełniona analizą aksjologii prawa ochrony środowiska, która pozwala w przypadku niewystarczalności wykładni językowej zbadać cel regulacji oraz dokonać wykładni celowościowej (teleologicznej). Aksjologia jest jedną z płaszczyzn refleksji w teorii filozofii prawa[56]. Normy prawne dla oceny skutków czynów podmiotów prawa posiadają aksjologiczne uzasadnienie[57]. Badanie zjawisk prawnych musi uwzględniać dwa aspekty. Aspekt realny (socjologiczny, psychologiczny, ekonomiczny, polityczny) oraz aspekt formalny semiotyczno-logiczny. Z. Ziembiński uważał, iż te dwa aspekty są ze sobą ściśle powiązane i jeżeli dana norma wymaga szczególnego kąta analizy, to aspekt realny i formalny powinny się łączyć[58].

Dla metody badawczej w niniejszej pracy szczególnie istotnym aspektem realnym jest społeczne postrzeganie wartości w ochronie środowiska oraz ekonomia środowiska, która rzutuje na współistnienie w instrumentach prawnych przedmiotowego modelu interesu publicznego oraz inwestycyjnego. Nie jest zatem możliwe ograniczenie do wykładni językowej oraz metody formalno-dogmatycznej. W kontekście wykładni celowościowej metodologia niniejszej pracy przy analizie konkretnych instrumentów uwzględnia zasadę wykładni *in dubio pro naturam*[59]. Zasada ta jest jednak w mojej ocenie rozumiana jako wykładnia rozszerzająca na korzyść pierwszeństwa zabezpieczenia celu w ochronie środowiska dla danego instrumentu prawnego, względem jego celów inwestycyjnych i rentowności w sensie ekonomicznym.

Pewnym wsparciem w wykładni są działające na zasadzie sozologicznego powiązania nauki ekonomiczne. Specyfika badań naukowych nad prawem ochrony środowiska powinna uwzględniać rolę instrumentów prawnofinansowych[60]. W związku z założeniem, iż konstrukcja modelu regulacyjnego dla celów niniejszej pracy powinna mieć charakter uniwersalny, uzupełnieniem dla niniejszej pracy jest wykładnia historyczna oraz prawnoporównawcza.

Stan prawny dla niniejszej pracy został przyjęty na dzień 1 kwietnia 2026 r.

---

55 J. Wróblewski w ten sposób ujmuje rolę wykładni systemowej porównaj J. Wróblewski, *Wykładnia prawa*. Teoria Państwa i Prawa. Część VI, (red.) S. Ehrlich, Warszawa 1960, s. 40.

56 J. Wróblewski, *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990, s. 8.

57 Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 124.

58 Z. Ziembiński, *Metodologia nauk prawnych*, Poznań 1972, s. 41.

59 B. Rakoczy, *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*, Studia Prawnicze KUL z 2018 , nr 2, s. 87-102.

60 J. Sommer we wstępie do *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska, Zagadnienia metodologiczne,* (red.) M. Mazurkiewicz, J. Sommer, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1304, Wrocław 1990, s. 8.

I. Zagadnienia wprowadzające

Problem zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie został rozpoznany i opisany w literaturze przedmiotu prawa ochrony środowiska. Należy jednak przyjąć, iż istnieją pewne ogólne nieopisane ramy regulacyjne tego modelu, a jego rekonstrukcja wynika z możliwości wykorzystania zdefiniowanych w nauce prawa pojęć, w szczególności funkcji prawa ochrony środowiska. Proces poszukiwania norm prawnych konstytuujących instrumenty prawne w opisywanym modelu, to szczegółowe zadanie o walorze horyzontalnym angażujące różne gałęzie prawa. Proces ten jest w pewnym ujęciu odpowiedzią na pytanie, jaki charakter ma obecnie prawo ochrony środowiska, jako regulacja międzygałęziowa. W zakresie prywatnoprawnej części modelu istotne jest swobodne podejście w granicach dostępnych klauzul generalnych, takich jak swoboda kontraktacji oraz zasady współżycia społecznego. Istotne są zatem wartości stanowiące podstawy konstrukcji przedmiotowego modelu oraz tło historyczne dla procesu jego kształtowania.

1.1. Aksjologia i rys historyczny modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Znaczenie regulacji prawa ochrony środowiska zmienia się wraz ze zmianą standardów społecznych oraz potrzeb ludzkich związanych z korzystaniem z czystego środowiska. Z tego względu niniejsza praca w całej swojej treści opiera się na granicy między różnymi wartościami oraz interesami. Po pierwsze przedmiotowa analiza jest działaniem na styku interesu publicznego, prywatnego i społecznego. W pewnym sensie jest też poszukiwaniem wartości, które powodują, iż ustawodawca wprowadza różnymi metodami nakazy i zakazy w ochronie środowiska. Z pewnością niniejsza praca nie jest wyłącznie opisaniem istniejących regulacji, lecz poszukiwaniem uniwersalnego modelu, którego zasady mogłyby być stosowane obecnie, ale są także adekwatne do oceny historycznych regulacji i pierwszych instrumentów prawnych w regulacji ochrony środowiska. Sprawa zatem wartości i aksjologii prawa ochrony środowiska jest wbrew pozorom wiodąca dla niniejszej analizy, niezależnie od kwestii finansów.

Na tym tle pojawia się wiele pytań refleksyjnych związanych z ustaleniem, jakie jest miejsce środowiska w życiu człowieka, czy człowiek jest elementem środowiska, czy też podmiotem korzystającym z jego zasobów. Filozofia prawa pozwala na ustalenie związków takich wartości jak zdrowie i życie ludzkie ze sprawami czystego środowiska. W końcu wizja tych wartości jest wypadkową postrzegania środowiska jako sfery *sacrum* przez społeczeństwo.

Postrzeganie to może być zniekształcone przez wiele przeszkód i filtrów, takich jak ludzki umysł, kultura i doświadczenie życiowe. W przedmiotowym modelu sposób postrzegania wartości ochrony środowiska wpływa na jego kształt regulacyjny. Postrzeganie aksjologii ochrony środowiska przez podmioty funkcjonujące w omawianym modelu regulacyjnym wpływa bezpośrednio na ostateczny zakres katalogu instrumentów prawnych ukierunkowanych na finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska.

Nasuwa się porównanie do słynnej przenośni jaskini platońskiej, w której światło wpada do jaskini i rzuca na ścianę jedynie pewne cienie, które zamknięci w niej od początku życia ludzie poznając swoimi zmysłami uznają za realne[61]. Widzę w tym pewną analogię do debaty publicznej o zasadności ochrony środowiska i sposobie regulacji praw oraz obowiązków. Skrajność stanowisk wynika z rożnych wartości i sposobu widzenia tego problemu. Można bowiem wyróżnić osoby widzące zagrożenia dla środowiska i żądające najpełniejszej jego ochrony, a z drugiej strony jednostki całkowicie negujące zmiany klimatyczne, jako efekt działalności człowieka. Najpewniej istnieje również część społeczeństwa zachowująca podejście neutralne, opierając się jednak tylko na tym, czego konkretna osoba doświadczyła i co jest jej znane. Podobnie zatem, tak jak w jaskini platońskiej, zadaniem mędrca i filozofa jest wyprowadzenie ludzi na powierzchnię i pokazanie świata realnego, tak zadaniem nauki prawa ochrony środowiska jest edukacja społeczna i budowanie właściwych standardów wartości w ochronie środowiska. W skrócie, zadaniem tym jest zburzenie fałszywego muru okrywającego cieniem wartości ochrony środowiska, który buduje złudną wizję relacji człowieka i środowiska. Cieniem takim jest przede wszystkim skrajny pogląd o całkowitym braku zasadności powiązania zmian klimatycznych i gwałtownych zjawisk pogodowych z ekstensywną eksploatacją zasobów naturalnych i wzrostem poziomów emisji zanieczyszczeń do gleby, wody i powietrza. Zbudowanie w tym obszarze efektywnej regulacji wymaga zapewnienia środków finansowych dla realizacji jej funkcji.

W tym miejscu pojawia się element pragmatyczny, którym jest powiązanie ekologii i ekonomii, a mówiąc wprost ustalenie skąd płyną pieniądze na przedsięwzięcia w ochronie środowiska. Wydawałoby się, że jest to pytanie techniczne, ale w sensie prawnym problem ten kształtuje kilka znaczących zagadnień interpretacyjnych, w szczególności związanych z kolizją instrumentów prawa publicznego i prywatnego. Podział na prawo publiczne i prawa prywatne jest jedną z osi definicyjnych przedmiotowego modelu. Sięgając do początków historii prawa w jurysprudencji rzymskiej rozróżnienie to podjął Domicjusz Ulpian w Digestach Justyniańskich wywodząc je z paremii *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, ius privatum est*

61 Platon, przekład W. Witwicki, *Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg praw* tom I, Warszawa 1958, księga siódma, s. 358.

quod ad singulorum utilitatem. Jak dalej wskazywał „*Istnieją zaś dwie gałęzie nauki prawa: publiczna i prywatna* (...) *są bowiem niektóre normy użyteczne dla państwa, a niektóre dla jednostek* (…)*. Prawem naturalnym jest to prawo, którego natura nauczyła wszystkie stworzenia. Jest ono bowiem właściwe nie tylko rodzajowi ludzkiemu, lecz wszystkim istotom, jakie rodzą się na lądzie, w morzu, a także ptakom."* [62]. Jurysprudencja rzymska nie wykształciła pojęcia środowiska lub rzeczy przynależnych dobru wspólnemu jakim jest środowisko, ale myśl Domicjusza Ulpiana, powiązana z uznawanym podziałem na prawo publiczne i prywatne, mogła już sugerować pewne odczucie wyjątkowości elementów przyrodniczych i konieczności określenia szczególnych norm ochronnych. Powyższa myśl *ius naturale est, quod natura omnia animalia docuit* pochodziła od jednego z najwybitniejszych przedstawicieli rzymskiej jurysprudencji, który zauważył konieczność wyróżnienia prawa dotyczącego wszelkich istot[63].

Dla opisania na zasadzie metafory skutków połączenia ochrony środowiska oraz finansów w sferze regulacyjnej i ustrojowej posłużę się pewną przenośnią. Metafora ta również obejmuje aspekty podaży i popytu ekologicznego oraz roli państwa jako regulatora.

Metafora zakłada istnienie odizolowanej osady ludzkiej, która jest odpowiednikiem społeczeństwa. W wiosce jest tylko jedna studnia, w której wody pitnej jest pod dostatkiem. Ludzie korzystają z tej studni w sposób nieograniczony. Woda nie ma wartości handlowej ponieważ dostęp jest powszechny. Ludzie mogą zaspokajać potrzebę pragnienia oraz potrzeby estetyczne poprzez napełnianie balii i fontann wodą.

Studnia jednak zaczyna wysychać. Woda opada i jest jej coraz mniej. Władca absolutny rozpoczyna więc reglamentację wody i ogranicza do niej dostęp. Woda staje się dobrem reglamentowanym i poszukiwanym. Rośnie na nią popyt, a jej podaż maleje. Wioska rozrasta się, więc woda staje się towarem komercyjnym, który trzeba nabyć za opłatą na rzecz władcy. Nie mogą być zaspokojone potrzeby estetyczne względem zasobów wody ze względu na reglamentację, która ogranicza dostępność tylko do potrzeb fizjologicznych. Podaż ekologiczna wody jest więc bliska zeru, ale popyt ekologiczny istotnie wzrasta. Nie są zaspokojone potrzeby wyższe obywateli. Woda jest droga, więc nie można jej nabyć w ilościach zaspokajających całość potrzeb fizjologicznych. Potrzeby są zaspokojone na minimalnym poziomie dostępu do wody pitnej. Woda staje się dobrem luksusowym i zastrzeżonym przywilejem władzy. Władca wydziela jednak minimalne ilości. Lud z pragnienia wywołuje rewolucję i obala władcę. Po krótkim czasie

62 *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie : tekst i przekład.* Tom I Ks. 1-4*,* (red.) T. Palmirski, Kraków 2013, s. 158-159.

63 J. Rominkiewicz, *Domicjusz Ulpian* [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków,* (red.) M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006, s. 11.

korzystania bez reglamentacji władcy, studnia jest sucha i lud opuszcza wioskę, która przestaje istnieć.

W tej przenośni chciałem ująć kilka czynników, takich jak potrzeby ludzkie względem zasobów naturalnych oraz rola ustawodawcy w regulacji korzystania ze środowiska, a także pokazać, jaki skutek może mieć zaniedbanie lub całkowite zużycie zasobu naturalnego dla istnienia społeczeństwa. Na tym tle pojawia się również kwestia komercjalizacji zasobów naturalnych i wykorzystania ich jako towaru. Jest to miejsce, w którym w modelu regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wzrasta rola instrumentów prawnych związanych z komercyjnymi rynkami oraz cywilnoprawną metodą regulacji. W modelu mogą współistnieć różnorodne interesy publiczne, prywatne oraz społeczne.

Historia prawa ochrony środowiska to proces kształtowania się aksjologii oraz pojęcia ochrony środowiska jako dobra wspólnego. U jego źródeł leży zrozumienie konieczności ochrony elementów przyrodniczych oraz ich wyższej wartości, ponad kwestiami majątkowymi. Refleksja związana z koniecznością przyjęcia takich norm ochronnych rośnie proporcjonalnie do postępu cywilizacyjnego i wzrostu poziomu eksploatacji zasobów naturalnych.

W pewnym sensie jest to odniesienie się do zrozumienia konfliktu między koncepcją mienia oraz własności związanych z interesem majątkowym, a wartością środowiska, powszechną dostępnością do niego oraz interesem publicznym. Pod wieloma względami zrozumienie przez ludzi wielkiej wartości natury oraz jej zasobów mogło nastąpić wcześniej, niż pełne wykształcenie pojęcia własności prywatnej. U źródeł tej koncepcji leżą kwestie poszanowania zasobów naturalnych wynikające z religii, rolnictwa i regaliów władców.

Człowiek od początków swojego istnienia funkcjonował jako część wielkiego systemu przyrodniczego. Początkowo z trudem przechodził kolejne etapy ewolucji otoczony trudnym i bezwzględnym światem organizmów funkcjonujących w kręgu życia. Ziemia dawała mu schronienie i pozwalała rozwijać ponadprzeciętną zdolność myślenia i kreowania zmian w otaczającym go środowisku. Jako *homo sapiens* człowiek uzyskał z biegiem kolejnych tysiącleci kontrolę nad przyrodą i nauczył się korzystać z zasobów naturalnych dokonując wielkiego przyspieszenia cywilizacyjnego. Jednak wiedza, którą uzyskaliśmy okazała się być nie tylko nieograniczoną możliwością ingerencji, ale także wielką odpowiedzialnością, od chwili kiedy skala eksploatacji zasobów naturalnych zaczęła przesuwać się w kierunku poziomu, któremu natura nie może sprostać. Wyczerpanie jej zasobów pomimo ogromnego bogactwa i różnorodności, a także pomysłowości człowieka w ich użytkowaniu, stało się realnym ryzykiem dla przyszłych generacji. Ograniczenie ekstensywnej eksploatacji zasobów naturalnych jest elementem sprawiedliwości międzypokoleniowej. Jakże wymowne jest użycie w dzisiejszej definicji środowiska przesłanki

przekształcenia elementów przyrodniczych przez człowieka. Nie można już obecnie traktować środowiska jako obszaru nie podlegającego ingerencji.

Związek z przyrodą dla człowiek stanowi zjawisko nieopisywalne metodami nauk ścisłych. Natura stanowiła oprócz źródła praktycznych materiałów i surowców, także filozoficzne i duchowe inspiracje dla kształtowania umysłów. Miarą jej dobrej kondycji jest również poczucie dobrostanu u ludzi, które obecnie jest już mocno zachwiane. Niewątpliwe pogorszenie warunków przekształcanego wciąż siłami cywilizacji środowiska jest zagrożeniem dla ludzi.

Stosunek do natury był kształtowany przez wierzenia i poszukiwanie wytłumaczenia mechanizmów rządzących światem. Elementy przyrody niekiedy urastały nawet do rangi sfery *sacrum*. W wielu przypadkach jednym z motywów osi świata *axis mundi* był motyw drzewa[64]. Skandynawska mitologia opierała się na wizji wielkiego jesionu będącego nośnikiem równoległych światów[65]. Jak podają źródła staronordyckie święty jesion był drzewem żywym otoczonym boginiami wyznaczającymi ludziom lata życia[66].

Słowianie wierzyli, iż osią świata jest dąb zwany drzewem życia, który wyrósł w wyniku zderzenia w walce dwóch bogów Welesa i Peruna[67]. Rzymianie otaczali szczególną troską święte gaje oraz wielkie drzewa, traktując część lasów jako własność publiczną[68]. Jak wskazuje C. Kunderewicz prawo rzymskie nie wykształciło pełnego pojęcia środowiska naturalnego, natomiast w koncepcji rzeczy publicznej (*res publicae*) pojawiła się koncepcja rzeczy wyłączonych z obrotu i przeznaczonych do użytku powszechnego. Do tej kategorii zaliczano na przykład rzeki publiczne, które z natury miały być użytkowane powszechnie[69]. Ostatecznie była to bardziej wartość użytkowa w kontekście *ius gentium* oraz pojęcia *res omnium communes.*

Słowianie gromadzili się na wiece pod starymi dębami, a wybrane wzniesienia uznawali za miejsca święte paląc na nich wieczne ogniska. Szczególny walor elementów przyrodniczych był pierwotnie dostrzegany w kulturach słowiańskich w wierzeniach oraz dostosowaniu rytmu życia do biegu natury. Pierwsze więc poczucie innej wartości ziemi, wody czy powietrza wiązało się z mitologią słowiańską. Wiele bóstw było wiązanych z żywiołami. Pierwsze więc zwyczajowe i religijne normy ochronne dotyczyły świętych miejsc, drzew, roślin, niektórych zwierząt i źródeł wody. Poczucie konieczności ochrony wiązało się więc z wiarą dawnych Słowian[70].

64 K. Gruszecki we wprowadzeniu do *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz,* Warszawa 2013, s. 13.
65 Yggdrasil święte drzewo Odyna.
66 L. Słupecki, *Wróżby i wyrocznie pogańskich Skandynawów*, Kraków 2017, s. 232.
67 J. Bobrowski, M. Wrona, *Mitologia Słowiańska*, Olszanica 2020, s. 10.
68 C. Kunderewicz podaje tak za Digestami Justyniańskimi.
69 C. Kunderewicz, *Ochrona środowiska w prawie rzymskim*. Czasopismo prawno-historyczne tom XXXII z 1981, s. 1–10.
70 A. Gieysztor, *Mitologia Słowian*, Warszawa 2006, s. 218.

Za święte drzewa uznawano w szczególności dąb, lipę, klon i jesion. Słowo gaj wiązało się ze słowiańskim pojęciem grodzenia. Natomiast lasom w ogólności było nadawane znaczenie bardziej użytkowe. Jak podaje A. Gieysztor w Kronikach Thietmara zawarta został informacja o wycięciu około 1009 r. gaju zwanego Świętym Borem, a dalej autor przywołuje zwyczaje związane z obchodzeniem starego dębu przez nowożeńców. Wierzono, że lipę omijają pioruny, a samo drzewo ma właściwości lecznicze. Ścięcie drzewa uznanego za święte mogło być karane nawet śmiercią.

Siłą rzeczy wybrane miejsca nabierały znaczenia religijnego dla przodków współczesnego człowieka, który zamknął się w przekształconym środowisku. Przyroda i jej rytm łączyła się z poczuciem sfery *sacrum*. Mogło być to pierwszą przyczyną zwyczajowych norm ochronnych, które za swój główny przedmiot miały wierzenia religijne, ale pośrednio chroniły ich ziemskie wcielenie w postaci elementów przyrodniczych. Niezależnie od tego człowiek stale przekształcał środowisko i korzystał z jego zasobów.

Pojawiło się więc pierwsze wrażenie nadzwyczajności elementów przyrodniczych i braku możliwości ich zrównania z ogółem rzeczy. Wygraniczano więc obszary powierzchni ziemskiej przeznaczone na cel szczególne i otaczając je ochroną. Wspomniany już wyżej C. Kunderewicz wskazywał, iż w starożytnym Rzymie wyznaczono granice sakralne miasta zakazując pochówku i chowania zwłok w jego granicach. Były to więc pośrednio pewne formy ochrony ziemi, motywowane również zdrowiem publicznym oraz religią. Zakaz ten znalazł swoje odzwierciedlenie w tekście prawa XII tablic stanowiących pomnik rzymskiej myśli prawniczej. Słowiańskie sanktuaria wyznaczały tez granice pochówku zwierząt. Szczególnie interesujące było uznanie psa jako jedno ze zwierząt czczonych, którego pochówku dokonywano na wyznaczonych cmentarzyskach.

Jednak charakterystyczne było objęcie szczególnym znaczeniem i być może specjalnym traktowaniem takich zwierząt jak niedźwiedź, dzik, jeleń oraz wilk[71] . Upatrywałbym w tych wierzeniach pewnych szczególnych zwyczajów i fundamentów przyszłych regulacji prawa łowieckiego.

Nie tylko wierzenia i religia był źródłem pierwszych zwyczajowych norm ochrony elementów przyrodniczych. Także kwestie traktowania natury jako źródła żywności i zasady prawidłowego prowadzenia roli skutkowały pośrednią ochroną dla ziemi. Rolnictwo miało charakter ekstensywny, ale aby utrzymać produkcję grunt musiał pozostać płodny, co skutkowało powstaniem pewnych reguł takich jak na przykład trójpolówka[72]. Można do dziś wskazać spójne

71 K. Kajkowski, *Mity, kulty i rytuał. O duchowości nadbałtyckich Słowian*, Szczecin 2017, s. 226.
72 A. Gieysztor, *W sprawie początków trójpolówki w Polsce i w krajach sąsiednich* [w:] *Prace z dziejów Polski*

wartości dla ekologizmu i agraryzmu. Odnośnie stosunku uprawiających rolę do wykorzystywanych zasobów naturalnych, to ochrona przyrody również nie była samoistnym celem. Przyczyną powstania zasad uprawy roli było zwiększenie i efektywność produkcji rolnej. W tym kontekście warto odnieść się do koncepcji agraryzmu, stanowiącego do dziś podstawę doktryny politycznej środowisk wiejskich[73].

W końcu koncepcja majątku władcy oraz kwestia ochrony regaliów królewskich związanych z poczuciem traktowania elementów przyrodniczych jako mienia władcy, takich jak wielkie obszary leśne, zbiorniki wodne oraz związane z nimi prawo polowania lub połowu, stanowiła pośredni motyw ich ochrony.

Do rangi pomników prawa polskiego należy zaliczyć pierwsze statuty litewskie 1529 r. oraz statuty wareckie 1423 r. wprowadzające szczątkowe normy ochronne dotyczące wybranych gatunków zwierząt.

Kwestie związane z zapewnieniem finansowania w związku z brakiem pełnego wykształcenia pojęcia ochrony środowiska nie stanowiły szczególnego zagadnienia. Ciężar wybranych uregulowań ponosił skarb królewski lub książęcy. Chodziło głównie o wyznaczenie i opłacenie urzędników królewskich stojących na straży wybranych dóbr chronionych. Mógł to być urzędnik strzegący zwierzyńca królewskiego[74] lub strażnik, tak jak miało to miejsce na terenie Puszczy Jaktorowskiej przy ochronie tura leśnego. Prawo mogło również nałożyć obowiązek stanowienia pieczy na stan chłopski. Takim obowiązkiem była na przykład *jata*, czyli obowiązek strzeżenia żeremi bobrowych.

Ochrona była jednak wypadkową interesów majątkowych szlachty. Obszary borów i lasów były chronione jako domena władcy, wraz z przywilejem polowania na ich terenie. Właśnie to źródło będzie przyczyną pierwszych pisemnych norm ochronnych wydawanych przez władców.

Niektóre zwierzęta, jak na przykład bobry, były objęte zakazem polowania ze względu na ich wysokie wartości w tradycyjnym lecznictwie. Były to przypadki, w których dany gatunek mógł być zagrożony ekstensywnymi polowaniami. Statuty Wareckie Władysława Jagiełły w 1423 r. ochroną objęły dziko żyjące dziki, łosie, jelenie. Statuty litewskie Zygmunta I z 1525 r. chroniły żubry żyjące w Puszczy Białowieskiej. Niewątpliwe jednak ich ochrona była bardziej związana z prawem łowieckim i koncepcją wielkich łowów na zwierzynę grubą (*venatio magna*), które obejmowały niedźwiedzie, dziki, łosie, daniele oraz jelenie. Łowy na zwierzynę mniejszą (*venatio*

feudalnej: ofiarowane Romanowi Grodeckiemu w 70. rocznicę urodzin, (red.) Z. Kozłowska–Budkowa, Warszawa 1960, s. 71–79.

73 H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne: fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 123.

74 Zwierzyniec Morysin przy Pałacu Wilanowskim w Warszawie.

parva) obejmowały zające, lisy, kuny, sarny[75]. Wymienione wyżej bobry oraz tury i żubry były wyłączone z tego podziału jako przedmiot dziedzicznego prawa do królewskiego polowania. Statuty litewskie wprowadzały również ochronę bobra, co jak już wyżej wspomniałem, czyniło ich masowe pozyskiwanie nielegalnym i surowo karanym.

Można więc uznać, iż religia, rolnictwo i regalia były drogą dojścia do szczególnego sposobu rozumienia zasobów naturalnych jako odrębnego przedmiotu ochrony. W przyszłości oprócz pierwotnych norm prawa zwyczajowego miało to skutkować wykształceniem bardziej zaawansowanych norm ochronnych dla środowiska.

Pomimo tego stopień wykorzystania zasobów naturalnych wobec oparcia gospodarki na rolnictwie oraz pierwotnym braku technologii wprowadzających zanieczyszczenia do środowiska był bardzo niski, co nie dawało podstaw do refleksji nad koniecznością rozbudowania norm ochronnych. Pierwotnie dominowały więc formy ochrony wynikające pośrednio z innych interesów, niż konieczność ochrony środowiska jako samodzielnej wartości.

Wystąpiły pierwsze przypadki całkowitej eksterminacji gatunków zwierząt związane z dostępnością broni i technologii pozwalającej na masowe polowania. Rozwój rolnictwa i przemysłu ograniczał również naturalne tereny bytowania zwierząt. Z terenów Europy zniknęły takie zwierzęta jak tur leśny (*Bos*), który był prekursorem bydła domowego i występował dość powszechnie.

Według niektórych źródeł ostatni tur leśny padł pod koniec XV wieku na terenie Bawarii. Jednym z miejsc chronionych w sposób szczególny, jako ostoja tura były tereny puszczy i lasów na Mazowszu. Źródłem tej ochrony były przywileje książąt mazowieckich dotyczące prawa połowu tego zwierzęcia. Można przyjąć, iż był to pewien archetyp terytorialnych form ochrony przyrody.

Terenem takim była Puszcza Jaktorowska[76]. Pomimo pierwszych prób świadomej ochrony tur leśny wyginął. Ostatni osobnik na terenie tej puszczy padł około 1627 r. Na marginesie można jednak wskazać co do wątku tura leśnego, iż na terenach zajętej w XX w. Puszczy Białowieskiej po wybuchu drugiej wojny światowej okupanci podejmowali prób rekonstrukcji tego zwierzęcia odwołując się do korzeni germańskich plemion i rytualnych polowań na leśną zwierzynę. Los ten nie spotkał żubra który stanowi obecnie w Polsce gatunek szczególnie chroniony[77]. Zabezpieczając swoje mienie oraz domenę, władcy chronili jednak pośrednio elementy przyrody. Trudno jednak też traktować te normy jako normy ochronne dla środowiska, ponieważ celem władcy było zabezpieczenie zasobów naturalnych na własne potrzeby gospodarcze i łowieckie.

75 K. Wolfram, *Ochrona bobra w Polsce na przestrzeni dziejów* [w:] *Bóbr. Wielki budowniczy*, (red.) K. Wolfram, Supraśl 2008, s. 27.
76 H. Komosińska, E. Podsiadło, *Ssaki kopytne. Przewodnik,* Warszawa 2002, s. 216.
77 *Ibidem*, s. 224.

W przypadku regaliów królewskich taką przyczyną była przynależność do domeny władcy. Jak wskazuje W. Radecki istniało przykładowe regale górnicze. Zasadą była własność kopalin przypadająca władcy w obrębie całego państwa. Zatem uzyskanie zezwolenia było konieczne nawet na własnym gruncie[78]. W pewnym sensie to prawo można uznać za punkt wyjścia dla ustalenia własności górniczej i prawa górniczego.

Istniało więc wywodzone z kilku źródeł poczucie, iż przyroda może należeć do sfery *sacrum* oraz, że jej elementy i ciągłość mają wartość szczególną. Czynnikami przewodnimi były kwestie wierzeń, zwyczajów i obrzędów o charakterze religijnym, dalej sposób traktowania lasów i zwierząt jako własności i domeny władcy, a także szacunek do ziemi jako przedmiotu upraw rolnych. Warto zauważyć, iż w 1778 r. wydany został Uniwersał Leśny mający na celu uporządkowanie rabunkowej gospodarki leśnej[79].

Czynnikiem przeważającym, który pobudził w pełni refleksję nad założeniami systemów norm ochronnych była postępująca w XIX w. rewolucja przemysłowa. Można przyjąć, iż identyfikacja zagrożeń sprawiła, iż problem norm o charakterze ochronnym dla środowiska stał się bezpośrednim i identyfikowalnym problemem.

Historia prawa ochrony środowiska wiąże się z kwestią dojrzewania świadomości cywilizacyjnej oraz w pewnym zakresie z rozwinięciem aksjologicznych podstaw ochrony środowiska. W tym kontekście w pierwszej kolejności musiała dojrzeć myśl związana z traktowaniem zasobów naturalnych i elementów wartościowych przyrodniczo jako rzeczy posiadających dodatkową wartość. Tej dodatkowej wartości początkowo poszukiwano w kwestiach religijnych i filozoficznych. Niektóre zasoby naturalne otrzymywały szczególną ochronę właśnie z tych względów. Myśl ta konkurowała z rozwijającym się rozumieniem własności i wolą pełnego używania rzeczy. W klasycznym ujęciu właściciel ma prawo nawet do zużycia rzeczy i jej zniszczenia. Z czasem ewoluowała myśl, iż utrzymanie zasobów naturalnych na pewnym poziomie oraz ochrona środowiska są czynnikiem ograniczającym prawo własności. Zaistniała pewna różnica między podejściem do ochrony przyrody, a ochroną środowiska, rozumianego również jako pojęcie obejmujące obszar przekształcony przez człowieka.

Sytuacja zaczęła zmieniać się w wyniku rewolucji przemysłowej, zaczęto dostrzegać pewne zagrożenia związane ze zwiększoną skalą eksploatacji zasobów naturalnych. Pojawił się problem emisji pierwszych zanieczyszczeń do powietrza.

78 W. Radecki, *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Oddział Akademicki PTTK w Krakowie, Kraków 1990 , s. 20.

79 M. Łyszkowski, *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis CIII 3695 Przegląd Prawa i Administracji z 2015, s. 344.

Jak podaje W. Radecki za jednym z pierwszych badaczy ochrony przyrody J.G. Pawlikowskim ochrona przyrody jest w zasadzie wytworem nowożytnym i ukierunkowanym na jej ochronę dla jej własnej wartości, niezależnie od walorów gospodarczych i użytkowych[80].

W okresie zaborów uchwalane były incydentalne akty stanowiące normy ochronne, związane głównie z terenami tatrzańskim pod zaborem austriackim. Jedną z pierwszych regulacji ochronnych były ustawy galicyjskie, w tym z dnia 19 lipca 1869 r. *względem łapania, wytępienia i sprzedawania zwierząt alpejskich właściwych Tatrom, świstaka i dzikich kóz*. W dniu 5 października 1868 r. Sejm Krajowy we Lwowie uchwalił także ustawę *względem zakazu łapania i sprzedawania ptaków śpiewających i owadożernych,* która jednak nie weszła w życie. Projekt ten obejmował również ochroną nietoperze. Sukcesem było wprowadzenie pierwszej z tych ustaw, która była precedensem w skali światowej w zakresie ochrony gatunkowej[81]. Była ona podstawową stworzenia w Tatrach straży górskiej, której zadaniem była ochrona kozic oraz świstaków[82]. Stało się to przyczyną do późniejszego utworzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Warto podkreślić, iż regulacje na ziemiach polskich były jednymi z bardziej postępowych w Europie i na świecie. Istniały silne wpływy ustawodawstw państw zaborczych, gdzie w kwestii ochrony przyrody na czoło wysunęły się precedensowe formy ochrony terytorialnej i gatunkowej przyrody tatrzańskiej (wyżej opisane ustawy galicyjskie 1868 r., ochrona świstaka i kozicy górskiej, później Tatrzański Park Narodowy).

Po odzyskaniu niepodległości w 1934 r. uchwalono ustawę o ochronie przyrody[83], która wprowadziła dość rewolucyjne jak tamten czas rozwiązania. W tym czasie polskie prawo ochrony przyrody było oprócz regulacji amerykańskich (ustawy Kongresu Stanów Zjednoczonych 1872 r. - Yellowstone) jednym z pierwszych ustalających terytorialne formy ochrony przyrody w formie parków.

W preambule z 1934 r. ustawodawca wskazał: „*Ochronie podlegają twory przyrody, jako to: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, jaskinie, wody stojące i płynące, wodospady, brzegi tych wód, zwierzęta, rośliny, minerały, skamieniałości - tak gatunki, jak zbiorowiska i poszczególne okazy, których zachowanie leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych, albo też ze względu na swoiste cechy krajobrazu, i które władza państwowa uznała za podlegające ochronie.”.*

80 W. Radecki [w:] *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska, Zagadnienia metodologiczne,* (red.) M. Mazurkiewicz, J. Sommer, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1304, Wrocław 1990, s. 13.
81 W. Gąsiennica-Byrcyn, *Świstak tatrzański. Marmota marmota latilostris*, Zakopane 2012, s. 43.
82 G. Jamrozy, Ł Peksa, Z. Urbaniak, W. Gąsiennica-Byrcyn, *Kozica tatrzańska Rupicapra rupicapra tatrica*, Zakopane 2007, s. 60.
83 Akt nieobowiązujący ustawa o ochronie przyrody z dnia 10 marca 1934 r. Dz.U.1934 nr 31, poz. 274.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż w preambule pojawiła się przesłanka interesu publicznego, która w późniejszych regulacjach stanie się wyróżnikiem przedmiotu ochrony oraz będzie wyznaczać zakres legitymacji czynnej w przypadku sporów w zakresie prawa ochrony środowiska. Można również zauważyć pewien aspekt planistyczny związany z akceptacją władzy państwowej względem ochrony wybranych walorów.

Ustawa stanowiła ograniczenie prawa własności, poprzez nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzenia określonych prac oraz poniesienia ich kosztu na rzecz ochrony przyrody. Warto zauważyć, iż w przypadku braku środków, ciężar utrzymania urządzeń i koszty prac przejmował Fundusz Ochrony Przyrody. Ochrona zasobów naturalnych wymaga, jak zauważył już w 1927 r. J.G. Pawlikowski, ze strony prawa „ (…) *pewnej korektury w przepisach ustawodawstwa pospolitego na rzecz interesów ochrony przyrody* (…)." [84]. Z dzisiejszej perspektywy można uznać, iż ta „*korektura*" jest procesem stałym. Kwestię natomiast relacji interesu państwa, interesu społecznych i prywatnych gospodarstw w nauce o skarbowości podjął w 1925 r. S. Głąbiński[85].

Ministrem właściwym w sprawach ochrony przyrody według ustawy był Minister Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, działający w niektórych sprawach we współpracy z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych. W pośredni sposób można w przypadku tych organów naczelnych oraz przynależnych im działów administracji rządowej upatrywać pewnego nawiązania do kwestii religii i rolnictwa, jako pierwszych czynników refleksji na koniecznością ochrony środowiska.

Ustawa wprowadzała również pierwsze terytorialne formy ochrony przyrody, w treści zawarto procedurę organizacji i utworzenia parku narodowego, wraz z instrumentami dotyczącymi włączenia nieruchomości w obszar tworzonego parku narodowego. Przedwojenne regulacje prawa ochrony przyrody przewidywały pewne uproszczone instrumenty prawne polegające na wykorzystaniu roszczeń odszkodowawczych oraz koncepcji wyspecjalizowanych funduszy ochrony przyrody. Kwestia finansowania ochrony środowiska była identyfikowana i podejmowano próby zapewnienia wydolnego systemu budżetowania tych zadań.

Dodatkowo wprowadzono podstawy objęcia wybranych zwierząt i roślin ochroną gatunkową. Pojawią się również takie instytucje jak Państwowa Rada Ochrony Przyrody oraz posiadający osobowość prawną Fundusz Ochrony Przyrody. Można w tym zakresie upatrywać

84 J.G.Pawlikowski, *Prawo ochrony przyrody,* Państwowa Rada Ochrony Przyrody nr 10, Kraków 1927, s. 4.
85 S. Głąbiński, *Nauka Skarbowości*, Warszawa -Lwów 1925, s. 11-18.

źródeł obecnej regulacji ustawy p.o.ś., zawierających normy konstytuujące instytucje ochrony środowiska[86].

Jest to w zasadzie pierwsza konkretna polska regulacja systemu finansowania ochrony środowiska na zasadzie funduszu celowego wyodrębnionego z ogólnego budżetu państwa. Wydanie przepisów o organizacji funduszu ochrony przyrody należało do Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.

W okresie międzywojennym II Rzeczypospolitej pojawiły się również takie akty jak Prawo górnicze z 29 listopada 1930 r. oraz ustawa o rybołówstwie z 7 marca 1932 r., która jak podaje R. Paczuski za F. Longchamps była „(...) *jedną z najlepiej zredagowanych i skompletowanych ustaw administracyjnych dwudziestolecia* (...)." [87]. Cytat ten może być znaczący także w ustaleniu rozumienia wprowadzanych norm, jako elementów prawa administracyjnego w kontekście określenia korzeni obecnych regulacji prawa ochrony środowiska. Okres drugiej wojny światowej odsunął kwestie ochrony środowiska na dalszy plan. Pewnym etapem była wydana w sytuacji powojennej ustawa o ochronie przyrody z 1949 r.

Nowym etapem legislacyjnym była ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.[88] (dalej ustawa z 1980 r.). Jak wskazywało jej uzasadnienie była przyjęta w innym ustroju politycznym oraz w innych realiach społeczno-gospodarczych.

Istotnym elementem był rozwój definicji środowiska poprzez odniesienie do przesłanki przekształcenia elementów przyrodniczych. W pewnym więc sensie aktualne regulacje prawa ochrony środowiska ewoluowały z norm ochrony przyrody. Na znaczeniu zyskała przesłanka przekształcenie elementów środowiska. Ustawa z 1980 r. związana była z ustrojem opartym na gospodarce planistycznej i sterowanej centralnie. Zarówno analiza historyczna jak i prawnoporównawcza względem modeli regulacyjnych innych państwa wskazuje jednoznacznie, iż ramy modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska są związane z ustrojem gospodarczym i politycznym danego państwa.

Trudno zakładać, iż w ustawie z 1980 r. ustawodawca mógł w pełni podjąć tematykę regulacji stosunków w prawie ochrony środowiska poprzez metodę cywilnoprawną, skoro dopiero czyniono pierwsze kroki do przywrócenia jednostce szerokich swobód właściwych sferze prywatnej[89]. Warto nadmienić, iż regulacje dotyczące swobody działalności gospodarczej,

86 Porównaj art. 386 ustawy p.o.ś. obecnie obowiązującej, co do Państwowej Rady Ochrony Środowiska oraz systemu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

87 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 69.

88 Akt nieobowiązujący ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.).

89 A. Agopszowicz, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska* (red.) K. Podgórski, Katowice 1981, s. 27; W. J. Katner, *Zagadnienia cywilistyczne ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* (w:) *Studia z prawa cywilnego. Księga*

pozwalające podjąć w sposób wolny działalność ekonomiczną, zostały przyjęte w 1988 r. Istotna jednak była kwestia odpowiedzialności prawnej, w szczególności cywilnoprawnej wraz z próbą zdefiniowania szkody ekologicznej [90].

W ustawie z 1980 r. obowiązywał art. 80, który wskazywał, iż osoba fizyczna lub jednostka ponosi odpowiedzialność przewidzianą przepisami prawa cywilnego za szkody wynikające z działań lub zaniechań wpływających szkodliwie na środowisko. Był to przepis wprowadzający odpowiedzialność na zasadach ogólnych. Można przyrównać go do obecnie obowiązującego art. 415 k.c. z tą modyfikacją, iż został on zawężony do środowiska jako przedmiotu ochrony.

W zakresie roszczeń związanych z prawem własności art. 81 ustawy z 1980 r. wprowadzał roszczenia związane z naruszeniami polegającymi na naruszeniu przepisów prawa ochrony środowiska. Właściciel lub posiadacz nieruchomości, z której korzystanie było połączone z uciążliwościami powodowanymi naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, mógł wystąpić do sądu z roszczeniem o zaniechanie takiego naruszenia przeciwko jednostce organizacyjnej lub osobie fizycznej dopuszczającej się naruszenia.

Ustawa przewidywała również regulację roszczeń odszkodowawczych dla właścicieli ruchomości lub nieruchomości, którzy zostali poszkodowani w skutek instalacji urządzeń ochrony przyrody. Nie było to zatem roszczenie mające na celu likwidację szkody poprzez przywrócenie naruszonego stanu środowiska, podobne do pełniącego rolę instrumentu prawnego mającego na celu finansowanie funkcji restytucyjnej prawa ochrony środowiska.

Przepisy art. 82 ustawy z 1980 r. i następne wprowadzały elementy odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska. W nowej ustawie tematyka ta została w pełni wyodrębniona.

Problemy w interpretacji rodziła kwestia zależności art. 80 względem przepisów k.c. W praktyce orzeczniczej powstało pytanie, czy przepis ten stanowi samodzielną względem k.c. podstawę odpowiedzialności, a jeżeli tak, to czy na zasadzie winy, czy też ryzyka.

Przeważyło stanowisko, iż przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy, a odpowiedzialność sprawcy należy rozpatrywać w świetle ogólnych przepisów k.c. Dość istotnym argumentem była wykładnia językowa wskazująca na odwołanie do przepisów prawa cywilnego. Sąd Najwyższy uznał więc, iż faktycznie artykuł ten stanowi przepis odsyłający. W istocie odrzucenie przez Sąd Najwyższy poglądu o samodzielnym charakterze art. 80 ustawy z 1980 r. było

pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Adama Szpunara, (red.) A. Rembieliński, Warszawa 1983, s. 333.

90 J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 155; M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986, s. 8 oraz W. Lang, *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, ZN UMK Prawo IX z 1969, nr 37, s. 51; W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej* ZN UMK Prawo VIII z 1968, nr 31, s. 4.

efektem ubocznym sporu o zasadę odpowiedzialności oraz wyborem między zasadą ryzyka, a zasadą winy.

Problemy dotyczył przede wszystkim ustalenia w konkretnej sprawie, czy zastosowanie miał znaleźć przepis prawa materialnego art. 435 k.c., czy też 415 k.c. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 1987 r. II CR 222/87 OSPiKA 1988 z. 7-8, poz. 174). W konkretnym przypadku chodziło o fermę kurzą i rozstrzygnięcie, czy jest to przedsiębiorstwo poruszane siłami przyrody, co pozwalałoby na zastosowanie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka z art. 435 k.c. Sąd Najwyższy uznał, iż wobec braku przesłanek zastosowania art. 435 k.c., zastosowanie znajdzie art. 415 k.c., odrzucając jako samodzielną podstawę odpowiedzialności na zasadzie ryzyka art. 80 ustawy z 1980 r.

W tym miejscu można podjąć rozważania, jak ta kwestia mogłaby być oceniona po upływie kilkudziesięciu lat, kiedy obecnie niektóre gospodarstwa rolne są zaawansowanymi przedsiębiorstwami opierającymi swoją pracę na mechanizacji i siłach przyrody. Czynnik ludzki jest marginalizowany w związku z postępującą cyfryzacją i automatyzacją produkcji. Podstawa zatem odpowiedzialności za zanieczyszczenie środowiska mogłaby zostać zupełnie inaczej oceniona w ramach regulacji k.c.

Obecnie obowiązuje ustawa p.o.ś, która stanowi w pewnym zakresie kontynuację i rozwinięcie nieobowiązującej ustawy z 1980 r. Jej systematyka jest odrębna od przyjętej w ustawie z 1980 r., a opartej na kryteriach techniczo-przyrodniczych[91]. Nastąpił również rozwój nauki w zakresie ochrony środowiska, co wraz z rewolucją cyfrową spowodowało powstanie odmiennego podejścia do ochrony środowiska oraz innego sposób myślenia o ochronie środowiska przez społeczeństwo. W nowym projekcie ustawy można było dostrzec, iż ustawodawca podjął bardziej zdecydowanie tematykę instrumentów cywilnoprawnych w ochronie środowiska.

Pojawiły się więc nowe regulacje dotyczące odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska. Nastąpił kolejny wyłom w rozumieniu prawa ochrony środowiska jako części prawa administracyjnego. W historycznym ujęciu istotny jest zwrot ustawodawcy w kierunku wprowadzania coraz szerszym frontem metody cywilnoprawnej regulacji w prawie ochrony środowiska. Omawiany model szeroko przyjmuje metodę cywilnoprawną i instrumenty materialnego prawa cywilnego, jednak nie bez pewnej refleksji. Instrumenty te wymagają bowiem szczególnej korekty względem celów ochrony środowiska.

Prawo ochrony środowiska sięgając po instrumenty innych gałęzi prawa zaczęło zyskiwać wymiar dziedziny o mieszanej metodzie regulacji. Ten mieszany charakter objawił się w

91 R. Paczuski, *Najnowsze zmiany w polskim prawie ochrony środowiska*, Przegląd ochrony środowiska z 2001, nr 3, s. 6.

równoległym stosowaniu wybranych instrumentów cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych oraz karnoprawnych w realizacji funkcji prawa ochrony środowiska.

Wzrost znaczenia cywilnoprawnej metody regulacji stał się punktem wyjścia do wykorzystania instrumentów finansowych po pełnym wykształceniu mechanizmów wolnorynkowych. Otwarcie prawa ochrony środowiska na cywilnoprawną metodę regulacji stanowiło ważny element wykształcenia w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska regulacji instrumentów prawa prywatnego, w tym należących do regulacji rynków finansowych. Pierwotnie bowiem źródłem finansowania były instrumenty prawa publicznego oparte na bezzwrotnym przepływie środków.

W dalszym rozwoju kierunek metody cywilnoprawnej ewoluował w kierunku wykorzystania instrumentów finansowych o charakterze zwrotnym i dłużnym, oprócz tradycyjnego finansowania bezzwrotnego ze środków publicznych. Pionierami tej metody były państwowe fundusze ochrony środowiska, których istnienie zostało przesądzone w ramach obrad podstolika ekologicznego w okresie Okrągłego Stołu 1989 r. Zapisy protokołów tych obrad zawierają oprócz postulatów politycznych cenne historyczne źródło analizy prawnej i ekonomicznej[92].

Reforma ochrony środowiska oraz systemu finansowania wpisywała się w klimat reform gospodarczych. Stopniowo prawo ochrony środowiska uwzględniało udział instrumentów właściwych komercyjnym rynkom finansowym oraz wykorzystywało formy podmiotowe właściwe prawu handlowemu (obligacje komunalne na projekty w ochronie środowiska, wyspecjalizowane spółki prawa handlowego).

Wzrosło znaczenie ochrony środowiska w kontekście warunków gospodarki wolnorynkowej, która została przygotowywana w Polsce do połączenia z rynkiem Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wszelkich swobód przewidzianych traktatami unijnymi. Konieczne było dostosowanie regulacji do wymogów wspólnotowych. Na Polsce ciążyły istotne zobowiązania o charakterze międzynarodowym.

Nowa ustawa p.o.ś. z 2001 r. również zawarła w art. 322 ogólny przepis, stanowiący łącznik między przepisami ustawy, a ogólnymi zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie cywilnym. Do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się zatem przepisy k.c., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Można więc uznać, iż ustawodawca w myśl przyjętej linii orzeczniczej przyjął wprost stosowanie przepisów k.c., odrzucając koncepcję samodzielności przepisów ustawy p.o.ś. w tym zakresie.

92 NSZZ Solidarność Region Warmińsko-Mazurski, *Porozumienia Okrągłego Stołu : Warszawa, 6 luty-5 kwietnia 1989,* Olsztyn 1989, s. 251.

Fundamentem ustawy p.o.ś jest ochrona środowiska opierająca się o zasadę zrównoważonego rozwoju (zasad rangi konstytucyjnej)[93]. Założeniem jest szersze wykorzystanie cywilnoprawnej metody regulacji stosunków w prawie ochrony środowiska, także poprzez kreację umów. Według tych założeń metoda działania projektowego i gratyfikacji ze środków publicznych mogłaby mieć lepszy skutek, niż metoda nakazowa i sankcyjna. Statyczna ochrona przyrody musi być uzupełniona o funkcję stymulowania stosunków gospodarczych oraz nastrojów konsumenckich. Niewidzialna ręka rynku powinna również chronić zasoby naturalne. Cywilnoprawna metoda zaczęła przesuwać się w kierunku bardziej złożonej inżynierii finansowej. Pojawiły się kredyty dedykowane projektom ekologicznym oraz pierwsze przykłady transakcji na instrumentach pochodnych uwzględniające element ochrony środowiska, strategie funduszy inwestycyjnych zostały stopniowo uzupełnione o aspekty środowiskowe. Już przed wejściem do Unii Europejskiej część autorów publikacji naukowych przewidywała, iż kierunek zielonych inwestycji będzie jednym z kluczowych kierunków inwestycyjnych w XXI w. Tak jak w przypadku polskiej ustawy p.o.ś., zasada zrównoważonego rozwoju jest podstawą regulacji interwencji wspólnotowej.

Identyfikacja aktualnego katalogu źródeł prawa ochrony środowiska może budzić pewne wątpliwości w związku z horyzontalnym charakterem regulacji. Co do zasady więc w ścisłym podejściu obecnie katalog ten będzie obejmował ustawę p.o.ś. umocowaną w przepisach rangi konstytucyjnej, a także szereg aktów ustawowych stanowiących uzupełnienie lub rozwinięcie tej ustawy. Źródłem prawa są również przepisy Konstytucji RP z 1997 r. odnoszące się do ochrony środowiska. Ustawa p.o.ś w szczególności co do zasad, ma wymiar ogólny względem szczególnych regulacji i jej pozycja dla wykładni systemowej jest kluczowa[94].

W szerokim znaczeniu źródłami prawa ochrony środowiska mogą być wszelkie akty które są powiązane z prawami i obowiązkami w zakresie ochrony środowiska. Może to być k.c., k.k., ale także ustawy sektorowe takie jak prawo geologiczne i górnicze, prawo wodne i różne ustawy uzupełniające regulację. Przykładem może być ustawa o systemie handlu emisjami gazów cieplarnianych. Pewnym punktem wyjścia do klasyfikacji ustaw szczególnych i sektorowych jest artykuł 81 p.o.ś., który wskazuje regulacje, co do których ustawa stanowi w części ogólnej pewną horyzontalną normę[95].

W kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska można przyjąć, iż po pełnym wykształceniu siatki pojęciowej prawa ochrony środowiska pierwszym etapem specjalizacji modelu

93 A. Papuziński, *Filozoficzne aspekty zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój a iustica socialis*, [w:] *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju,* Monografie Komitetu Inżynierii Środowiska PAN 2004, vol. 26, s. 51-7.

94 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 13.

95 M. Górski [w:] *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka*,* Warszawa 2018, s. 17.

było wyodrębnianie w ramach reguł wydatkowych budżetu publicznego instrumentów o charakterze celowym. Kierunkowość regulacji oraz instrumentów stosowanych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska w prawie prywatnym stanowi kontynuację tej koncepcji. W odróżnieniu jednak od instrumentu prawa publicznego cel środowiskowy w instrumencie prawa prywatnego koegzystuje z interesem majątkowym oraz celem inwestycyjnym.

Skutkuje to sytuacją potencjalnego konfliktu między tymi celami, co w przypadku zbiegu instrumentów może doprowadzić do kolizji norm konstruujących ten instrument.

Wobec rozwoju koncepcji finansowania opartego o zrównoważony rozwój nową dźwignią finansowania funkcji prawa ochrony środowiska na początku XXI stały się zielone fundusze inwestycyjne[96] oraz rozwijające się zielone instrumenty finansowe, takie jak derywaty SLD oraz zielone obligacje.

Na znaczeniu mogą zyskiwać podmioty systemów emerytalnych, takie jak otwarte i dobrowolne fundusze emerytalne o wyraźnie zarysowanej polityce alokacji środków opartej na zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz koncepcji ESG (*Environmental Social Governance*).

Przyszłość w tym zakresie niewątpliwe należy do łączonego montażu instrumentów publicznych oraz prywatnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska. Kluczowe w kontekście doktrynalnym są pojęcia ekologizmu, ekorozwoju oraz zrównoważonego rozwoju. Pojęcia te mogą dookreślać produkt lub usługę zrównoważoną środowiskowo. Budowa dźwigni finansowej oparta na koncepcji ESG stała się motorem zmian w obszarze komercyjnych instytucji finansowych.

W obszarze rynków finansowych jest to nowa sytuacja regulacyjna, w której cele ochrony środowiska są wprost wprowadzane do regulacji sektora finansowego metodą nałożenia bezwzględnych obowiązków prawnych regulacjami europejskimi oraz polskim ustawodawstwem krajowym. Szczególna rola w modelu polskim powinna przypaść bankom, jako instytucjom finansowym odgrywającym główną rolę w obrocie na rynkach finansowych[97].

W praktyce, kwestie ochrony środowiska bywały traktowane jako element dobroczynności *charity,* czy też strategia marketingowa mająca wymiar dowolności. Nadużycia tej kwestii prowadziły do wystąpienia marketingu opartego na reklamie wprowadzającej w błąd klienta, co do środowiskowej wartości oferowanego mu produktu lub usługi (*greenwashing*).

Konieczność opisania kryteriami środowiskowymi usług firm inwestycyjnych oraz banków, raportowania niefinansowego w zakresie realizacji celów ESG oraz tworzenia strategii ESG, to

96 M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 575.

97 P. Niedziółka, *Zielona (r)ewolucja w polskiej bankowości. Finansowanie projektów lądowej energetyki wiatrowej oraz fotowoltaicznej w Polsce z wykorzystaniem metody project finance*, Warszawa 2021, s. 178.

wprowadzenie obowiązkowej kalkulacji czynników środowiskowych do analizy biznesowej. Skala problemów ochrony środowiska wyczerpała ścieżkę *soft law.* Bezpośrednia regulacja sposobu prowadzenia działalności, to konieczna dźwignia organizacyjna i finansowa dla uzyskania efektów ekologicznych zabezpieczających zasoby naturalne. ESG to także kwestie ładu społecznego, w tym równouprawnienie i sprawy pracownicze. Obecnie więc jest to wiodący czynnik mający na celu wprowadzenie oceny środowiskowej jako koniecznego elementu analizy biznesowej oraz inwestycji odpowiedzialnych społecznie i środowiskowo. W literaturze podejmowane są próby zdefiniowania pojęcia kapitału naturalnego, opierającego się na zasobach naturalnych, w opozycji do kapitału finansowego[98]. W pewnym sensie, choć analogia jest odległa, kolizja natury i finansów jest konfliktem między podejściem fizjokratycznym oraz merkantylistycznym.

Kwestia ESG to jedynie pewna część bardzo szerokiego frontu zmiany myślenia o prawie ochrony środowiska. Wyżej wspomniana skala problemów klimatycznych wyczerpała potencjał administracyjnoprawnej metody regulacji prawa ochrony środowiska.

Założenia nowego europejskiego Zielonego Ładu (*Green Deal*) opisują ESG oraz kwestię raportowania i sprawozdawczości instytucji finansowych, taksonomii jako jedne z głównych elementów strategii walki z degradacją klimatyczną. Jednym z już działających instrumentów finansowych są zielone obligacje (g*reen bond*). Niezależnie od kierunków politycznych, także w przypadku deregulacji, ten ogólny kierunek pozostanie celem polityki wspólnotowej.

Należy spodziewać się wzrostu znaczenia instrumentów pochodnych typu SLD (*Sustainability Linked Derivative*) powiązanych ze zrównoważonym rozwojem oraz zielonych derywatów (*Green Derivative*).W tym obszarze stowarzyszenia takie jak International Swaps and Derivatives Association (ISDA) prowadzą wzmożone konsultacje z Unią Europejską. Jedne z pierwszych konkluzji wskazują, iż centrum prawnym i certyfikacyjnym dla zielonych instrumentów finansowych może stać się Wielka Brytania z Londynem na czele. Prawo angielskie wstępnie oceniono jako najbardziej właściwe środowisko regulacyjne.

Obrót instrumentami „z zielonym listkiem" będzie miał walor międzynarodowy. Będzie to konsekwencja kwot przeznaczanych przez wiodące państwa na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Fundusze unijne będą motorem napędowym w Europie, ale warto podkreślić pakiety antyinflacyjne i klimatyczne USA oraz programy ChRL. Ryzykiem inwestycyjnym pozostaje zmienna polityka klimatyczna rządu federalnego USA. W obszarze Pacyfiku do 2030 r. w oparciu o rozbudowane programy finansowe do 30 procent terytorium Australii mają stanowić obszary chronione. Dla porównania polska Polityka Ekologiczna Państwa do 2030 r. przewiduje na

98 T. Poskrobko, *Kapitał naturalny a ekonomia głównego nurtu*, Ekonomia i Środowisko z 2007, nr 1 (37) s. 23.

finansowanie ze środków publicznych ok. 61 mld złotych (ok. 12,5 mld dolarów). Całe ramy finansowe z uwzględnieniem środków komercyjnych i prywatnych, to prawie 200 mld złotych do 2025 r. Zatem strategia państwa zakłada przeznaczenie ze środków gospodarstw domowych oraz rynków finansowych ok. 140 mld złotych, co podnosi rangę instrumentów prawa prywatnego w omawianym modelu regulacyjnym.

Wyzwania przyszłości wymagają wydolnego modelu regulacyjnego finansowania ochrony środowiska. W obecnym ustroju politycznym i gospodarczym poszukiwanie omawianego modelu regulacyjnego musi być związane z wyjściem poza administracyjnoprawne ramy w kierunku instrumentów właściwych prawu prywatnemu oraz rynkom finansowym, z uwzględnieniem interesów prywatnych inwestorów.

Oprócz kwestii klimatycznych szczególnymi obszarami, które mogą w przyszłości wymagać wielkich nakładów w przypadku Polski jest kwestia bezpiecznej energii jądrowej, a więc powiązania ściślej funkcji prawa ochrony środowiska, ze szczególnym celami prawa atomowego. W kontekście międzynarodowym, może to być także ustalenie reguł korzystania z przestrzeni kosmicznej jako elementu środowiska, w szczególności pod względem gospodarki odpadami. Przyszłe kierunki pokazują, iż historia prawa ochrony środowiska jest ściśle związana z rozwojem społecznym i gospodarczym. Pierwszym krokiem w tym procesie jest wybór właściwej metody regulacji zrównoważonych środowiskowo stosunków gospodarczych.

1.2. Metoda regulacji i pojęcie prawa ochrony środowiska

Dla celów niniejszej pracy ustalenie metody regulacji prawa ochrony środowiska ma istotne znaczenie. Kompleksowy model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wymaga zastosowania instrumentów prawnych o różnorodnej metodzie regulacji. Podstawą dla ustalenia tego podejścia jest przyjęcie założenia, iż nie można mówić o jednej metodzie regulacji w prawie ochrony środowiska. W tym zakresie współistnieją trzy metody regulacji administracyjnoprawna, cywilnoprawna i karnoprawna[99]. Biorąc pod uwagę dzisiejszy stan rozwoju regulacji przyjęta kolejność nie jest przypadkowa. Podkreśla wciąż pierwszorzędną rolę metody administracyjnoprawnej, ale znaczenie metody cywilnoprawnej stale rośnie. Przysługuje je więc w pełni miano drugiej, co do ważności. Metoda karnoprawna stanowi uzupełnienie tego schematu.

Należy również uwzględnić podział na prawo publiczne i prawo prywatne, który może stanowić odpowiedź na pytanie, o kierunki rozwoju prawa ochrony środowiska, w szczególności o podstawy formalnoprawne kreowania obowiązków w tej dziedzinie. Nowym zjawiskiem może być obok rozłącznego podziału na instytucje prawa publicznego i prywatnego uznanie łącznej kategorii instytucji hybrydowej, która może być instytucją prawa publicznego lub prawa prywatnego[100]. Prawo ochrony środowiska jest dziedziną, która nie może być jednoznacznie zakwalifikowana jako w całości część prawa publicznego lub prawa prywatnego[101].

Zagadnienie metody regulacji jest problemem szeroko poruszanym w nauce prawa i dotyczy każdej gałęzi prawa. W prawie ochrony środowiska odzwierciedleniem trójpodziału metodologicznego jest kwestia odpowiedzialności prawnej. Wprost ustawa p.o.ś przewiduje wyraźny podział na odpowiedzialność administracyjną, cywilnoprawną i karnoprawną. Za tym idzie szereg instrumentów prawnych właściwych tym gałęziom prawa, które nie są już wprost związane z regulacją odpowiedzialności, ale dotyczą także innych instytucji prawa ochrony środowiska.

Ustawodawca dobiera metodę do założonej funkcji. Postulat taki spełnia kryterium racjonalnego ustawodawstwa. Niektóre funkcje mogą być z powodzeniem realizowane i regulowane więcej niż jedną metodą.

Z problematyki metody regulacji wynika szereg dalszych zagadnień, które są dyskutowane w doktrynie prawa ochrony środowiska. Na tę dyskusję rzutuje jednak ogólny pogląd związany z przesłankami wyodrębnienia samodzielnej gałęzi prawa. Oprócz metody regulacji jednym z

99 J.J. Skoczylas, *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986, s. 39.

100 B. Liżewski, *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, Zeszyty naukowe KUL 61 z 2018 nr 4(244), s. 47.

101 B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, Samorząd Terytorialny, z 2018, nr 1-2, s. 18-25, tam też B. Rakoczy, *O publicznym i prywatnym prawie wyznaniowym*, Państwo i Prawo z 2014, nr 1, s. 50–58.

kluczowych tematów jest kwestia określenia przedmiotu regulacji. W tym ujęciu prawo ochrony środowiska charakteryzuje się dość wyraźnym przedmiotem ochrony, którym jest środowisko jako dobro wspólne.

Nawiązując do wcześniejszych uwag związanych z aksjologią ochrony środowiska, związki człowieka z naturą skutkują identyfikacją jasnego przekonania o konieczność ochrony elementów środowiska. W tej sferze zatem pojawia się konkretna potrzeba specyficznej regulacji praw i obowiązków stron stosunków prawnych. W pewnym sensie można rozważyć przyjęcie określenia stosunki środowiskowoprawne.

Ustalenie autonomicznej metody regulacji pozwalałoby na sformułowanie tezy o całkowitej samodzielności i wyodrębnieniu prawa ochrony środowiska jako autonomicznej dziedziny prawa. Na dzień dzisiejszy wydaje się jednak, iż przynależność do materialnego prawa administracyjnego ma wciąż głębokie uzasadnienie. Do wybranych obszarów regulacji zastosowanie maja instytucje cywilnoprawne i karnoprawne.

Wpływa to na atrakcyjność badań nad prawem ochrony środowiska, jako regulacją o charakterze międzygałęziowym. Sama istota stanów faktycznych wymaga ingerencji w inne gałęzie i dziedziny prawa. Problematyka badawcza w tej dziedzinie była tematem odrębnych opracowań w literaturze przedmiotu[102].

Koegzystencja klasycznych metod regulacji ma swój wymiar w zakresie p.o.ś. i w ustawach szczególnych uznawanych za przynależne do prawa ochrony środowiska. Pewną wskazówką interpretacyjną jest zakres wskazany w art. 81 p.o.ś., który w sposób funkcjonalny opisuje system aktów prawnych włączonych do regulacji prawa ochrony środowiska w szerokim znaczeniu.

Zupełnie inne ujęcie ma wpływ ochrony środowiska na normy prawne zawarte w aktach prawnych spoza katalogu ustaw wprost kwalifikowanych do zakresu tej regulacji. Wpływ bowiem prawa ochrony środowiska jest widoczny w takich obszarach jak zagospodarowanie przestrzenne, budownictwo, energetyka, motoryzacja, transport, zarządzanie produkcją.

W zasadzie więc regulacja prawa ochrony środowiska, w kontekście źródeł prawa jest kilkustopniowa. Po pierwsze źródłem nadrzędnym pozostaje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[103], której przepisy w ochronie środowiska maja zbyt abstrakcyjny wymiar dla kreacji konkretnego obowiązku. Konkretyzacja ta ma miejsce w ustawie p.o.ś, która jako regulacja ogólna zajmuje szczególne miejsce w katalogu ustawowych źródeł prawa. Dalsze miejsce zajmują ustawy szczególne, nazywane również ustawami sektorowymi. Ustawy te regulują kwestie

102 J. Sommer, wstęp do *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska, Zagadnienia metodologiczne,* (red.) M. Mazurkiewicz, J. Sommer, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 1304, Wrocław 1990, s. 4.

103 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

związane z konkretnymi zasobami naturalnymi. W tym ujęciu konstytuowana jest szczególna regulacja prawa wodnego albo prawa górniczego. Dalej idąca regulacja wkraczająca w odrębne dziedziny prawa jest regulacją o charakterze uzupełniającym, poprzez wprowadzenie instrumentów prawa ochrony środowiska do dziedzin prawa, które w zasadzie nie są związane ochroną zasobów naturalnych. Ten charakter ma chociażby regulacja zrównoważenia środowiskowego instytucji w regulacjach rynków finansowych.

Jak pisał R. Paczuski odwołując się do prac L. Jastrzębskiego kryterium przedmiotowe ma w prawie ochrony środowiska głęboką podbudowę w naukach przyrodniczych, a dalszy rozwój ochrony środowiska skutkuje jego interdyscyplinarnością i sozologicznym charakterem[104]. Termin ten został wprowadzony przez W. Goetla i oznaczał ochronę poprzez współgranie dyscyplin naukowych. W takim ujęciu technika, ekonomia i prawo wraz z naukami przyrodniczymi mają dać środowisku wszechstronną ochronę.

Jednocześnie uzupełnieniem może być podbudowa religijna, moralna, etyczna i aksjologiczna, a więc stworzenie systemu wartości na których w świadomości społecznej ma się opierać ochrona środowiska. Jednym z kluczowych elementów może być kształtowanie postaw obywatelskich i konsumenckich, co przekłada się na atrakcyjność dóbr wytworzonych w sposób zrównoważony środowiskowo. Wszystko te czynniki nakłaniają do ustalenia istnienia stosunków prawnych w obszarze ochrony środowiska właściwych jedynie temu obszarowi życia społecznego.

Jeżeli ochrona środowiska wymaga wpadkowej regulacji w wybranych obszarach koniecznych do koordynacji, to wprowadzany instrument staje się normą przynależną do tej regulacji i przyjmuje jej metodę.

Należy zatem postawić wyraźną granicę między normami prawa ochrony środowiska, a normami innych regulacji uwzględniających aspekty prawa ochrony środowiska.

Ostatnim przykładem absorbcji na wielka skalę kwestii środowiskowych poprzez zasadę zrównoważonego rozwoju jest proces wprowadzenia do sektora finansowego elementów zrównoważonego środowiskowo finansowania. Ustawodawca europejski w części regulacji zawężą zakres zrównoważenia działalności sektora finansowego do kwestii środowiskowych. Kwestie społeczne są wyłączone do odrębnych regulacji.

Poprzez zasadę zrównoważonego rozwoju elementy ochrony środowiska są przenoszone do różnych obszarów życia społecznego i regulacji prawnych. Przykładowo skoro kwestie środowiskowe są elementem uwzględnianym przez zrównoważony rozwój w kontekście zarządzania instytucjami finansowymi, to cele środowiskowe muszą pojawić się w procesie

104 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 64.

kontraktacji produktów finansowych. Nie można uznać, iż regulacja zrównoważonego rozwoju w sektorze finansowym jest wprost prawem ochrony środowiska, ale też nie można pominąć tej kwestii analizując regulacje rynków kapitałowych.

Prawo ochrony środowiska jest regulacją o mieszanej metodzie i o złożonym systemie odpowiedzialności prawnej[105]. W tej regulacji dochodzi do zderzenia rożnych metodologii i zastosowania instrumentów wywodzonych z różnych gałęzi prawa. Historycznie prawo ochrony środowiska wywodzone jest z gałęzi prawa administracyjnego. W zasadzie również na podstawie obecnie obowiązującej ustawy p.o.ś. jest to dominująca metoda regulacji. Nie można jednak pominąć, iż co raz wyraźniej ustawodawca akcentuje kwestię odpowiedzialności cywilnoprawnej, w szczególności odpowiedzialności o charakterze odszkodowawczym.

Instytucje prawa cywilnego czynią pewien wyłom w dominacji administracyjnoprawnej metody. Poprzez ten wyjątek do prawa ochrony środowiska w zakresie finansowania jego funkcji włączają się również instrumenty prawa rynków kapitałowych oraz prawa handlowego. Wynika to z uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju oraz możliwości powiązania celów ochrony środowiska z prywatnym interesem gospodarczym.

Metoda administracyjnoprawna jest więc pewnego rodzaju zasadą, a metoda cywilnoprawnej regulacji wyjątkiem. Jednak to właśnie ta wyjątkowość w powiązaniu ze specyficznym przedmiotem ochrony powoduje, iż zagadnienia cywilnoprawne w prawie ochrony środowiska wydają się szczególnie interesujące. W obszarze finansowania pojawia się projekcja przewagi zastosowania cywilnoprawnej metody regulacji w celu agregacji dodatkowych środków. Nie jest to tylko kwestia formy umowy cywilnoprawnej, która może dotyczyć instrumentów prywatnych lub publicznych, ale także zastosowania instrumentów prawnych, które mają wyłącznie prywatny charakter w sensie materialnoprawnym.

Odpowiedzialność karna w prawie ochrony środowiska uzupełnia natomiast regulację odpowiedzialności prawnej. Uzupełnienie to rozumiem w ten sposób, iż funkcjonuje ona niejako samodzielnie. Skupia się na funkcji represyjnej w związku z głęboko sankcyjnym charakterem, ale także na funkcji prewencyjnej. Zagrożenie bowiem odpowiedzialnością karną jest jednym z

105 W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 57; J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska (zagadnienia podstawowe),* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G Ius Lublin UMCS vol 40 z 1993 s. 199-211; W. Radecki, *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska: studium prawnoporównawcze*, Warszawa 1987, s. 7; J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska,* Przegląd Sądowy z 2003, nr 4, s. 61; J.J. Skoczylas, *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, Zeszyty Naukowe SGSP, Szkoła Główna Służby Pożarniczej z 2011 nr 41, s. 119–32; W. Radecki, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 1985, s. 33; M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2008, s. 11; W. Radecki, *Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska: studium prawnoporównawcze,* Warszawa 1983, s. 7.

kluczowych czynników odstraszających potencjalnego sprawcę czynu zabronionego. Przykładowo zaostrzenie kar względem polowania na chronione gatunki zwierząt ma na celu odstraszenie i odstąpienie od czynu zabronionego. Trudność w rekonstrukcji tej odpowiedzialności polega na rozbiciu norm między rożnymi aktami, po części w ustawie p.o.ś., a także w ustawach szczególnych oraz k.k. Środowisko naturalne jako przedmiot ochrony prawnokarnej nie może być sprowadzone jedynie do pojęcia ochrony mienia, zdrowia i życia człowieka. Połączenie tych funkcji daje podstawy do wyodrębnienia środowiska naturalnego jako samodzielnego przedmiotu ochrony prawa karnego[106]. Odpowiedzialność karnoprawna w ochronie środowiska może być również związana z odpowiedzialnością osób prawnych, przy właściwej konstrukcji ustawowej oraz ograniczeniu środków karnych do tych, które mogą być wobec takiej osoby zastosowane[107].

Wprost prawo karne nie reguluje kwestii zrównoważenia środowiskowego. Prawo karne może natomiast stanowić pewnego rodzaju granicę poprzez kontrolę działań zmierzajacych do zrównoważenia środowiskowego rozwoju społeczno-gospodarczego, przy wykorzystaniu funkcji regulacji karnoprawnej[108].

Chcąc ująć kompleksowo zagadnienie metody regulacji w prawie ochrony środowiska, należy odnieść się do poszczególnych metod właściwych klasycznym gałęziom prawa, z uwzględnieniem specyfiki przedmiotu stosunków prawnych w ochronie środowiska.

Po pierwsze pozwoli to na zdefiniowanie w katalogu instrumentów prawnych wykorzystywanych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska tych instrumentów, które są przynależne prawu prywatnemu oraz tych, które mogą zostać zaliczone do prawa publicznego.

Podział ten jest jedną z dróg przypisania danego instrumentu do źródła finansowania. Instrumenty prawa publicznego będą bowiem w pierwszej kolejności zasilane środkami publicznymi, co wiąże się z szeregiem konsekwencji i ograniczeń w sposobie gospodarowania oraz poziomie akceptowalnego ryzyka. Środki prywatne są natomiast związane interesem inwestora i zakładają pewien element rentowności w kontekście działalności przedsiębiorców lub interesu prywatnego osoby fizycznej.

Regulacje instrumentów prawa publicznego będą oparte na metodzie administracyjnoprawnej, która jest związana z charakterem podmiotów i instytucji dysponujących tymi środkami. Będą to więc przede wszystkim organy administracji publicznej, ale także różnego

106 W. Radecki, *Prawnokarna ochrona środowiska naturalnego w PRL,* Wrocław 1981, s. 121.

107 W. Radecki, *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska,* Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1996, s. 68.

108 T. Kanty, M. Werbel-Cieślak: *Gwarancyjna funkcja przepisów prawnokarnych w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Karnoprawne aspekty ochrony środowiska : wyzwania dla teorii i praktyki,* (red.) M. Adamczyk, J. Karaźniewicz, K. Pruszkiewicz-Słowińska, Olsztyn 2017, s. 21.

rodzaju wyspecjalizowane podmiot działające na pograniczu sfery finansów publicznych oraz sektora prywatnego.

Metoda cywilnoprawna oparta jest na wzajemnej zgodzie stron, równorzędności oraz wiąże się z interesem majątkowym. Jest fundamentem odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie ochrony środowiska regulowanej na wzór deliktowy oraz podstawą dla ustanawiania ram umów, których przedmiot powiązany jest z prawami i obowiązkami w obszarze ochrony środowiska.

Możliwości umowne dają szczególne pole dla funkcji stymulacyjnej rozwoju stosunków środowiskowoprawnych. Wariant regulacji praw i obowiązków w prawie ochrony środowiska poprzez formę umowny cywilnoprawnej, wraz z ustaleniem odpowiedzialności typu *ex contractu*, wydaje się wciąż kierunkiem o wielkim potencjale stymulacyjnym dla zrównoważonego rozwoju stosunków społeczno-gospodarczych.

Metoda administracyjnoprawna charakteryzuje się dominacją i władczym charakterem działania organów i instytucji prawa publicznego. Po stronie władczej zatem będą występować wszelkie jednostki przynależne administracji publicznej, w tym państwowe oraz samorządowe. Należy jednak zwrócić uwagę, iż na mocy przepisów szczególnych możliwość kształtowania w sposób władczy praw i obowiązków obywateli może być delegowana poza katalog organów administracji publicznej. Zatem od strony podmiotowej stronami stosunku regulowanego metodą administracyjnoprawną będzie co do zasady podmiot publiczny oraz obywatel lub jednostka prywatna.

W kontekście prawa ochrony środowiska istotne jest, iż ustawa p.o.ś. wymienia katalog organów oraz instytucji ochrony środowiska. Specjalizacja po stronie publicznej jest wymuszona charakterystyką środowiska jako specyficznego przedmiotu ochrony. Po stronie prywatnej tego stosunku znajdzie się natomiast adresat władczo określonego prawa lub obowiązku. Formą działania podmiotu publicznego będzie najczęściej indywidualny akt w postaci decyzji administracyjnej[109].

Charakter administracyjnoprawny mogą mieć również akty o charakterze ogólnym, takie jak uchwały właściwych organów kolegialnych statuujące akty prawa miejscowego[110]. W końcu od strony przedmiotu, władcze określenie powinno dotyczyć prawa lub obowiązku związanego ze środowiskiem. Cechą przewodnią będzie zatem przymus i *imperium* publiczne.

Każde kształtowanie praw i obowiązków obywatela lub podmiotu prywatnego powinno być związane z proporcją celu oraz koniecznością władczego kształtowania jego sytuacji. Wynika to z

109 Tytuł VI ustawy p.o.ś według systematyki ustawy jest powiązaniem trzech rodzajów odpowiedzialności prawnej określonych w trzech działach według podziału na odpowiedzialność cywilną, karną i administracyjnoprawną.

110 Art. 129 ustawy p.o.ś. warunkuje roszczenie cywilnoprawne właściciela nieruchomości wejściem w życie uchwały sejmiku województwa w zakresie ustalenia obszaru ograniczonego użytkowania nieruchomości.

konstytucyjnej zasady praworządności. Funkcje odpowiedzialności administracyjnej są bliższe prewencyjnemu i represyjnemu charakterowi odpowiedzialności karnej.

Prawo ochrony środowiska zawiera szereg szczególnych typów czynów zabronionych regulowanych ustawą p.o.ś. oraz ustawami szczególnymi. Metoda regulacji tej odpowiedzialności zwiększa dysproporcję między organami państwa, a adresatem normy karnej, którym jest sprawca czynu zabronionego. Jej ramami są zasady takie jak *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, exceptionis non sunt intepretanda*. Sankcja karna powinna być bowiem opisana w sposób ścisły, a ustalony stan faktyczny powinien wypełniać znamiona czynu zabronionego. Tak jak w przypadku metody administracyjnoprawnej pojawiają się pewne ustawowo przewidziane elementy uznaniowe przy decyzjach organu administracji publicznej, tak w prawie i postępowaniu karnym tego typu rozwiązań jest zdecydowanie mniej. Dotkliwość sankcji karnej wymaga bowiem precyzji i nieuchronności działań państwa, których gwarancją ma być jasność regulacji karnoprawnej. Ważne jest również w metodzie karnej uwzględnienie interesu poszkodowanego. Wobec naganności i szkodliwości przestępstwa ma on jednak także poza majątkowym, także wymiar moralny i etyczny.

Zatem zakres uznaniowych i woluntatywnych czynności zmniejsza się w sytuacji przejścia od odpowiedzialności cywilnoprawnej, poprzez administracyjnoprawną do karnoprawnej. W przeciwieństwie do metody karnoprawnej i administracyjnoprawnej, metoda regulacji cywilnoprawnej oferuje bardziej elastyczne zasady i w niektórych stanach faktycznych jest bardziej odpowiednia dla regulacji stosunków w prawie ochrony środowiska. Zmiana podejścia jest konsekwencją rozwoju stosunków społecznych oraz gospodarczych, a także zwiększenia stopnia złożenia regulacji.

Konieczność ujęcia rozbudowanych stanów faktycznych, skłania do pozostawienia stronom pewnego zakresu swobody w kształtowaniu swojej sytuacji prawnej. Ustawodawca nie jest w stanie ustalić zamkniętego katalogu sytuacji objętych regulacją. Jest to walor charakterystyczny dla metody cywilnoprawnej.

Jedną z ważniejszych zasad w tym kontekście jest swoboda kontraktacji, która pozwala stronom na uregulowanie konkretnych stanów faktycznych. Ważnym czynnikiem jest również konieczność implementacji prawa wspólnotowego, które nie traktuje prawa ochrony środowiska, jako obszaru zarezerwowanego dla metody administracyjnoprawnej, w szczególności poprzez stymulację rynków finansowych regulacjami skłaniającymi instytucje finansowe do formułowania oferty produktów finansowych z uwzględnieniem zrównoważenia środowiskowego.

Ustawodawca wspólnotowy wręcz stara się kształtować otoczenie prawne w taki sposób, aby ukierunkowywać postęp społeczny i gospodarczy na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Nie można również pominąć wpływu nowych technologii i cyfryzacji na kwestię ochrony zasobów

naturalnych. Na znaczeniu nabrała funkcja stymulacji procesów gospodarczych. Od strony podmiotowej w metodzie cywilnoprawnej panuje zasada równorzędności podmiotów, ich działanie warunkuje zgodna wola strona, której najczystszym wyrazem jest umowa. Charakterystyczna jest ochrona prywatnego interesu majątkowego oraz ochrona mienia, w szczególności prawa własności. W tym zakresie może występować element ekwiwalencji świadczeń. Najszerzej jednak w związku z funkcja kompensacyjną w prawie ochrony środowiska uregulowana będzie odpowiedzialność odszkodowawcza.

Dla przyjęcia metody cywilnoprawnej, w szczególności nie wiążąc jej tylko z odpowiedzialnością odszkodowawczą o charakterze deliktowym, ale przyjmując możliwość umownej regulacji praw i obowiązków w zakresie ochrony środowiska, konieczna jest zmiana myślenia o charakterze obowiązków w prawie ochrony środowiska w kierunku odpowiedzialności cywilnoprawnej *ex contractu*.

Metody regulacji objawiają się w prawie ochrony środowiska wraz z właściwymi im instytucjami oraz formami prawnymi. Po pierwsze zatem decyzje administracyjne, umowy cywilne lub wyroki karne znajdą swoje miejsce w regulacji ochrony środowiska jako źródło obowiązków.

Jest jednak jeden element spójny dla tych metod. W każdym z tych przypadków przedmiotem ochrony powinna być ochrona środowiska jako dobro wspólne. Ochrona środowiska i jego elementów jest bowiem przedmiotem, który pozwala na zakwalifikowanie danej ustawy, czy też rozbitej w wielu aktach normy do obszaru regulacji ochrony środowiska. W przypadku prawa karnego będzie to również dobro chronione sankcją karną.

Decyzja administracyjna nakłada władczy obowiązek określonego zachowania względem środowiska lub kształtuje prawo do korzystania ze środowiska. Umowne określenie obowiązku lub prawa w zakresie ochrony środowiska ma natomiast podstawę w ustawie lub swobodzie kontraktacji. W końcu przyjęcie obowiązku w formie umowy może także wymusić regulacja administracyjna. Regulacja ta dotyczy również instytucji finansowych i ich pozycji wobec publicznego regulatora rynków finansowych. Stanowi to przyczynek do dyskusji o umowach publicznoprawnych w prawie ochrony środowiska. Zobowiązanie do odszkodowania w ochronie środowiska może przede wszystkim w kontekście metody cywilnoprawnej wynikać z deliktu.

Przedmiot ochrony może być jedną z przesłanek wyróżnienia szczególnego roszczenia cywilnoprawnego w prawie ochrony środowiska.

Nawet w metodzie cywilnoprawnej, warunkowanej głównie prywatnym interesem majątkowym, będzie w prawie ochrony środowiska występował element interesu publicznego, nadrzędny dla ochrony środowiska jako dobra wspólnego.

Interes publiczny przejawia się jako motyw działania nie tylko organów i jednostek utworzonych w ramach struktur państwa. Interes publiczny może być realizowany także przez podmioty prawa prywatnego, w szczególności jeżeli istnieje szczególna regulacja dająca taką podstawę. Interes publiczny nie zawsze zatem jest związany z zadaniem publicznym przypisanym organowi administracji publicznej. Realizacja tych zadań może być przepisem ustawy delegowana poza strukturę administracji publicznej.

W ustawie p.o.ś. można odnaleźć rozróżnienie na instytucje i organy ochrony środowiska. Zadanie publiczne może być również wykonywane przez podmioty utworzone przez państwo w drodze ustawy na pograniczu struktur organizacyjnych administracji publicznej oraz prawa prywatnego. Państwo wykorzystując formy właściwe podmiotom prywatnym i działając bardziej w sferze właścicielskiej *dominium,* niż władczego *imperium,* działa w interesie publicznym w celu wykonania zadań publicznych. W tym zakresie dochodzi do modyfikacji przepisów ustrojowych właściwych na przykład spółkom prawa handlowego, spółdzielniom, czy też tworzenia odrębnych podstaw funkcjonowania instytucji finansowych, takich jak banki i fundusze posiadające osobowość prawną. W końcu możliwe jest tworzenie całkowicie autonomicznych przepisów ustrojowych tworząc właściwe tylko sektorowi finansów publiczne formy, takie jak państwowe osoby prawne lub agencje wykonawcze.

Należy jednak odróżnić interes społeczny od interesu publicznego. Interes społeczny dotyczy interesu zbiorowości obywateli (porównaj Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 sierpnia 2019 r., II OSK 2334/17, LEX nr 2740627). Interes publiczny natomiast jest wyrazem interesu również dotyczącego dobra wspólnego, ale w pewnym zakresie ustalenie jego zakresu należy do państwa, które uwzględniając interesy prywatne oraz interes społeczne powinno w sposób jasny kształtować kierunki polityki ustalając określone cele i zadania publiczne. Wyważenie interesów jest jednym z elementów dobrych praktyk legislacyjnych, także przy doborze metody regulacji. Zdaniem A. Michalaka dopiero zrównoważenia interesu indywidualnego oraz interesu ogółu stanowi interes publiczny[111]. Przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, M.Podat. 2003, nr 7, poz. 43). Warto odnieść tę próbę dookreślenia przesłanki interesu publicznego do definicji środowiska z ustawy p.o.ś., która definiuje środowisko między innymi jako ogół elementów przyrodniczych. Dobrem wspólnym jest ochrona indywidualna tych elementów i ochrona ich całokształtu. Generuje to konieczność uznania przedmiotu ochrony norm prawa

111 A. Michalak, *Interes publiczny i jego oddziaływanie na powstanie, treść i wykonywanie prawa własności intelektualnej,* Warszawa 2012, s. 87.

ochrony środowiska jako dobra wspólnego, a więc dobra za którego ochroną przemawia interes publiczny. Dostosowanie metody regulacji do ochrony środowiska wymaga pogłębionej analizy wybranych metod regulacji.

S. Dmowski formułuje syntetyczną i cenną analizę kwestii pojęcia prawa i stosunku cywilnego z odniesieniem do pojęcia sprawy cywilnej w rozumieniu k.c.[112]. Wskazuje, iż nauka prawa formułuje trzy elementy konstytuujące zakres pojęcia prawa cywilnego. Są to wyżej wymieniony podmiot, przedmiot regulacji i metoda regulacji stosunków prawnych. W kontekście prawa cywilnego dwa pierwsze elementy nie mają kluczowego znaczenia, jako iż osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne, którym ustawa przyznaje zdolność prawną skutecznie wypełniają ten katalog. Przedmiot prawa cywilnego dotyczy stosunków o charakterze majątkowym oraz związanych z nimi dóbr niemajątkowych, które nie posiadają bezpośredniej wartości ekonomicznej. Jak wskazuje zatem S. Dmowski o przypisaniu danego stosunku prawnego waloru cywilnoprawnego decyduje przyjęta metoda regulacji. W tym zakresie kluczowa jest równorzędność stron stosunku prawnego i co do zasady ekwiwalencja świadczeń.

Podobnie do problemu metody regulacji odnosi się M. Safjan[113]. Autor wyraża cenny pogląd na temat trudności w ustaleniu granicy między prawem prywatnym i prawem cywilnym, wskazując jednak na pewne elementy pełnej tożsamości w metodzie regulacji. Przypomina źródła podziału na prawo publiczne i prawo prywatne, w którym ujawnia się podział na prawo względnie (*ius dipositivum*) i bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*). Oddaje to istotę głównego rozróżnienia między metodą cywilnoprawną i administracyjnoprawną. Swoboda stoi w tym ujęciu w kontrze do przymusu. Jako kryteria podziału przywołany jest przedmiot, podmiot, kryteria techniczno-legislacyjne, kryteria funkcjonalne oraz kryterium metody regulacji.

W kryterium funkcjonalnym istotny jest element interesu publicznego albo prywatnego. Kryteria legislacyjne odnoszą się natomiast bardziej do wykładni systemowej i treści konkretnych ustaw wraz z umiejscowieniem normy prawnej w konkretnych przepisach [114].

Równorzędność stron powinna się przejawić w autonomicznej pozycji podmiotów cywilnoprawnego stosunku, a jego źródłem co do zasady powinna być czynność prawna. Istnieją jednak pewne zdarzenia warunkujące istnienie odpowiedzialności odszkodowawczej, które dla prawa ochrony środowiska są najszerzej wykorzystywaną konstrukcją, takie jak delikt, czy inne

112 S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna,* Warszawa 2006, s. 15; porównaj P. Sobolewski [w:] *Komentarzu do Kodeksu cywilnego* tom I*,* (red.) K. Osajda, Warszawa 2013 s. 284; K. Pietrzykowski [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego* tom I, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 33; B. Janiszewska [w:] *Kodeks cywilny* tom I *Komentarz,* (red.) J. Gudowski, Warszawa 2021 s. 37.

113 M. Safjan [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo cywilne część ogólna tom I*, (red.) M. Safjan, Warszawa 2007 s. 36.

114 Ibidem, s. 41.

zdarzenia skutkujące powstaniem roszczeń odszkodowawczych. Zawarcie przez strony umowy jest w zasadzie przesłanką przesądzającą o ustaleniu waloru metody cywilnoprawnej [115]. Zgodna wola stron jest bowiem najistotniejszym wykładnikiem ich autonomii.

Należy zauważyć, iż w obecnych relacjach gospodarczych kwestia równorzędności stron stosunku prawnego ulega również istotnym ograniczeniom. Pozycja rynkowa danego podmiotu może powodować, iż treść umów zawieranych z tym podmiotem w praktyce jest nienegocjowalna dla słabszej ekonomicznie strony. Najczęściej tego typu sytuacja będzie miała miejsce przy umowach o charakterze adhezyjnym i w relacjach między przedsiębiorcą, a konsumentem. W tym wypadku jednak pozycja konsumenta będzie wzmacniania przez regulacje ochronne. Ostatecznie również na słabszej ekonomicznie stronie stosunku prawnego nie ciąży wprost obowiązek prawny zawarcia umowy. Natomiast kryterium ekwiwalentności świadczeń również nie jest jednolicie stosowane w metodzie cywilnoprawnej. Można zidentyfikować klasyczne umowy nazwane, które tego waloru nie posiadają, a ich cywilnoprawny charakter jest bezdyskusyjny. Takim przykładem może być umowa darowizny.

Z kolei odniesienie do art. 1 k.p.c. i pojęcia sprawy cywilnej doprowadza do konkluzji, iż w procesie przed sądem powszechnym może być rozpatrywana nie tylko sprawa cywilna, ale także sprawa nie posiadająca tego waloru. Odwrotnie pewne sprawy cywilne mogą być poddane pod rozstrzygnięcia innych właściwych organów (art. 2 §3 k.p.c.). Przyjęcie zatem właściwości sądu powszechnego nie może być uznane za bezwzględną przesłankę identyfikacji cywilnoprawnej metody regulacji, choć jest ważną wskazówką. Sprawa cywilna w ujęciu procesowym może mieć walor wyłącznie formalny, w sytuacji kiedy jej materialnoprawny rdzeń stanowi akt administracyjny[116].

Modyfikacje prawa ochrony środowiska względem metody cywilnoprawnej będą zatem odnosić się w szczególności do przedmiotu ochrony, dla którego decydującym czynnikiem będzie walor środowiska jako dobra wspólnego i interes publiczny w jego ochronie. Modyfikacja ta wpłynie bezpośrednio na zakres i rodzaje roszczeń cywilnoprawnych. R. Paczuski jeszcze przed uchwaleniem w 2001 r. ustawy p.o.ś., która rozszerzyła regulację odpowiedzialności cywilnoprawnej w prawie ochrony środowiska powoływał pogląd L. Jastrzębskiego, który wskazywał na „(...) *faktyczną niewydolnośc prawa cywilnego w ochronie środowiska* (...).”. Wskazywał również na brak możliwości powiązania przedmiotu ochrony z właściwym stanem

115 P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz,* (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2013, s. 5.
116 J. Gudowski [w:] *Komentarz. Kodeks postępowania cywilnego*, (red.) T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 22.

środowiska[117]. Jest to odniesienie do jednego z głównych problemów metody regulacji. Przedmiot ochrony bowiem determinuje wybór właściwej metody.

W przypadku metody cywilnoprawnej są to prawa podmiotowe i interes majątkowy jednostki. Metoda administracyjnoprawna dotyczy realizacji zadań publicznych. Metoda administracyjnoprawna jest związana z ochroną dóbr chronionych, oraz co do zasady interesem publicznym. Istotą cywilnoprawnej metody regulacji jest ekwiwalentność świadczeń i interes majątkowy. Na tę dywersyfikację metodologiczną nakłada się interdyscyplinarny i sozologiczny charakter ochrony środowiska.

Istnieją zatem pewne elementy takie jako przedmiot ochrony oraz interes publiczny w ochronie środowiska, które wymuszają w każdej z metod regulacji w prawie ochrony środowiska daleko idące modyfikacje.

Podstawowy problem jaki pojawia się w tym miejscu to, czy te modyfikacje mogą prowadzić do wniosku, iż istnieje jedna właściwa prawu ochrony środowiska metoda regulacja będąca wynikową metody cywilnoprawnej, administracyjnoprawnej i karnoprawnej. Nie można za czynnik decydujący przyjąć kryterium wykładni systemowej i umiejscowienia danej normy literalnie w treści p.o.ś. lub innej ustawy szczególnej. W tym miejscu ponownie wraca myśl J.G. Pawlikowskiego dotycząca „*korektury*" regulacji na rzecz ochrony przyrody, a obecnie szerzej środowiska[118].

Na tym etapie rozwoju prawa ochrony środowiska, należy przyjąć, iż wszelkie modyfikacje i zmiany klasycznych metod regulacji są jeszcze nie wystarczające do wyodrębnienia i identyfikacji samodzielnej metody regulacji. Kryterium przedmiotu ochrony oraz interesu publicznego pozwala na zaliczenie samej normy do prawa ochrony środowiska, jednak nie można tym samym przyjąć, iż jest ona kształtowana samodzielną metodą regulacji.

Metoda taka mogłaby by się jedynie ukształtować jako wynikowa procesu upublicznienia prawa cywilnego i odwrotnie prywatyzacji prawa administracyjnego. Przejawem takiego zjawiska mogą być na przykład umowy prawa publicznego, które w polskim systemie nie znalazły jeszcze pełnego ujęcia. Odwrotnie w celach środowiskowych coraz głębsza ingerencja w prywatne stosunki umowne i gospodarcze może skutkować zwiększeniem uwarunkowań administracyjnych prywatnej kontraktacji oraz wpływem na prawo cywilne.

Przy rozdziale na prawo publiczne i prawo prywatne w kontekście samodzielnej pozycji prawa ochrony środowiska, należy wziąć pod uwagę, iż pierwszymi wytycznymi do tego podziału jest przy prawie publicznym bezpośrednia ingerencja na zasadzie nakazów i zakazów kierowanych

117 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1996, s. 77.
118 J.G.Pawlikowski, *op.cit.*, s. 4 (porównaj przypis 4).

przez władze publiczne do jednostki. Natomiast prawo prywatne określa pewne reguły postępowania ale ich zastosowanie pozostawia woli jednostki.

W kontekście badania efektywności prawa ochrony środowiska J. Sommer podaje, iż w starszych opracowaniach jako kryteria wyodrębnienia gałęzi prawa podawano głównie dwa kryteria przedmiotu i metody regulacji[119]. Co do zasady przedmiotem prawa są określone zachowania. Tak jak w przypadku prawa cywilnego przedmiotem będą stosunki majątkowe i związane z nimi stosunki niemajątkowe, tak w przypadku prawa karnego będą to czyny zabronione. W odniesieniu do prawa administracyjnego przedmiotem będą głównie władcze zachowania organów publicznych względem jednostki. Co do metody regulacji, to w przypadku prawa cywilnego opiera się ona na autonomiczności podmiotów i braku przymusu państwowego, a także równorzędności stron stosunku prawnego. W przypadku prawa karnego i administracyjnego metoda przyjmuje odpowiednio bardziej walor kary lub nakazu. Charakterystyczny jest przymus i jednostronne kształtowanie stosunków przez organy publiczne.

Według P. Winczorka wychodząc od kwestii stosunku prawnego, prawa i obowiązki mogą być regulowane trzema metodami regulacji[120]. W przypadku stosunków cywilnoprawnych P. Winczorek wskazuje na równorzędność, brak władczej pozycji oraz dobrowolność nawiązania stosunku. Wskazuje na ograniczenia dobrowolności przez normy bezwzględnie obowiązujące i ograniczenia ze względu na źródło zobowiązania. Ten ostatni element jest związany z deliktem, który dla odpowiedzialności odszkodowawczej w ochronie środowiska jest fundamentalny. Należy jednak zwrócić uwagę na możliwość zawarcia nawet w przypadku deliktu ugody, która jest wyrazem swobodnej dyspozycji roszczeniami.

Natomiast odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku stosunków prawnoadministracyjnych. Brak w tym przypadku dobrowolności, skoro powinność jest określana normami prawa bezwzględnie obowiązującego i wynika z indywidualnych aktów administracyjnych lub aktów generalnych nakładających nakazy, zakazy lub tworzących uprawnienia.

Szczególna sytuacja dotyczy stosunków karnoprawnych w których kwestia metody regulacji jest dyskusyjna. Istnieje pogląd związany generalnym charakterem stosunku karnoprawnego ujmowanym w taki sposób, iż każdy jest zobowiązany względem społeczeństwa do niepopełniania czynów zabronionych. Drugi wariant przewiduje jako moment nawiązania stosunku karnoprawnego moment popełnienia przez sprawcę czynu zabronionego, co indywidualizuje ten stosunek również

119 J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Seria Monografie nr 52, Wrocław 2005 s. 104, tam też K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 190.

120 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 1999, s. 152.

względem państwa i pokrzywdzonego. Nie ma mowy w tym stosunku o równorzędności, skoro państwo nakłada w ramach norm bezwzględnie obowiązujących sankcje karne.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż nawet w stosunkach administracyjnych czy też karnoprawnych istnieją pewne wyjątki od braku możliwości kształtowania pozycji przez obowiązanego lub sprawcę. Można pod tym względem rozpatrywać różne formy czynnego żalu, czy też dobrowolnego poddania się karze. Istnieje również w postępowaniu administracyjnym możliwość zawarcia ugody administracyjnej przed organem między uczestnikami tego postępowania (porównaj Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2019 r., I OSK 3054/18, LEX nr 2657620).

Pojawiają się w tym kontekście pewne podstawy wskazujące na daleko idącą specyfikę obszaru prawa ochrony środowiska, również ze względu na jego międzygałęziowy charakter i zmienną metodę regulacji. Zmienność ta może być immanentną cechą takich obszarów regulacji jak ochrona środowiska wykorzystująca różnorodne instrumenty prawne.

Pozostaje zatem pytanie o kierunek rozwoju prawa ochrony środowiska i wybór metody regulacji stosunków nim objętych. Rozszerzenie wpływu metody cywilnoprawnej na regulacje stanów faktycznych w ochronie środowiska, będzie niewątpliwe wpływało na dalsze wyodrębnianie tej dziedziny. Może to także wynikać ze zwiększenia wpływu na sferę interesu prywatnego obywateli, w związku z potrzebą głębszego uwarunkowania korzystania ze środowiska w obliczu wzrastającej liczby problemów degradacji środowiska naturalnego oraz problemów klimatycznych. Niektóre aspekty ochrony środowiska wynikające ze zmieniających się dynamicznie stosunków społecznych i gospodarczych nie są możliwe do uregulowania klasyczną metodą administracyjnoprawną. Dynamika jednak rozwoju tej regulacji wykazuje tendencję wzrostową w kierunku wykorzystania instrumentów prawnych różnego typu, w tym prawno-międzynarodowych[121].

Proces może zakończyć się wykształceniem odrębnej metody albo oparciem prawa ochrony środowiska w ujęciu horyzontalnym na kilku metodach regulacji. W tym kontekście specyfika roszczeń cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska zyskuje istotne znaczenie. Wykorzystanie roszczeń cywilnoprawnych w regulacji prawa ochrony środowiska jest konsekwencją uwzględnienia przez ustawodawcę odpowiedzialności cywilnoprawnej, jako jednego ze sposobów osiągnięcia funkcji prawa ochrony środowiska. Metoda nakazowa ustępuje więc coraz częściej pola instrumentom właściwym prawu prywatnemu.

121 B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska z 2012, nr 2, s. 58.

Nie ulega natomiast wątpliwość, iż w prawie ochrony środowiska pojawiają się liczne instytucje prawa prywatnego. Specyficzny jest również przedmiot ochrony, który dotyczy nie tylko elementów środowiska, ale mienia oraz interesu prywatnego określonych podmiotów. Możliwe jest zatem wskazanie daleko idącej specjalizacji obszaru prawa ochrony środowiska bez określenia jego samodzielności.

Rozwiązaniem pośrednim będącym wynikiem uznania specyfiki regulacji prawa ochrony środowiska, może być przy braku wyodrębnienia oraz zastosowaniu zmiennej metody regulacji, przyjęcie szczególnego charakteru stosunków prawnych w tej dziedzinie określanych jako stosunki środowiskowoprawne.

Na proces ten należy jednak patrzeć jako na wyodrębnienie albo specjalizację w ramach prawa administracyjnego w kierunku regulacji prawa prywatnego. Pewnym wskazaniem jest również zdarzająca się kwalifikacja części norm prawa ochrony środowiska jako przynależnych do prawa publicznego gospodarczego. Wynika to z regulowania w pewnym zakresie działalności gospodarczej w związku z korzystaniem ze środowiska przez przedsiębiorców.

Kwestia metody regulacji norm prawa ochrony środowiska jest zatem jednym z ciekawszych zagadnień w tej dziedzinie prawa ochrony środowiska. Interesująca jest ewolucja podejścia ustawodawcy oraz poglądów doktryny. Zasadniczym problemem jest dyskusja nad możliwością uznania samodzielnej metody regulacji w prawie ochrony środowiska. Dylemat ten nie został jednak w sposób ostateczny rozstrzygnięty.

Dla ustalenia właściwych fundamentów terminologicznych dalszego wywodu, istotne jest wskazanie rozumienia pojęcia prawa ochrony środowiska. W niniejszej pracy prawo ochrony środowiska jest używane w znaczeniu katalogu źródeł prawa obejmujących nie tylko ustawę p.o.ś., ale także szereg innych aktów obejmujących normy ochronne dla środowiska. Oprócz p.o.ś. będą to zatem w szczególności takie akty jak ustawa z dnia 20 lipca 2017 Prawo wodne[122], ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo gelologiczne i górnicze[123], ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach[124], ustaw z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[125] . Katalog ten nie jest katalogiem zamkniętym, ze względu na dynamicznie rozwijający się przedmiot ochrony.

Skoro nie ustalono samodzielnej metody regulacji norm prawa ochrony środowiska, to interesujące jest zderzenie w tej dziedzinie tradycyjnej metody regulacji prawa administracyjnego z rozwojowym zastosowaniem metody cywilnoprawnej, w szczególności przy konstrukcji zaawansowanych instrumentów finansowych będących przedmiotem obrotu na rynkach

122 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.
123 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 69.
124 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567 z późn. zm.
125 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

kapitałowych. Konkluzja ta otwiera szeroko drzwi do katalogu źródeł prawa ochrony środowiska regulacjom tych rynków.

Idąc dalej metoda cywilnoprawna otwiera możliwość szerszego wykorzystania instrumentów prawa prywatnego. W kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, mogą być to również instrumenty związane z komercyjnymi rynkami finansowymi oraz prawem handlowym. Zatem ten pogląd opiera się na założeniu, iż w dziedzinie prawa ochrony środowiska ustawodawca w zależności od przypadku dokonuje wyboru efektywniejszej metody regulacji. W tym ujęciu metoda regulacji w prawie ochrony środowiska nie ma charakteru jednolitego i stanowi złożenie metody administracyjnoprawnej, cywilnoprawnej oraz karnoprawnej. W szerszym znaczeniu katalog aktów związanych z prawem ochrony środowiska, może sięgnąć dalej do regulacji rynków kapitałowych. Nie może to prowadzić do uznania aktów regulujących obrót instrumentami finansowymi, lub dokonywanie czynności bankowych jako wprost części prawa ochrony środowiska.

Niektórzy autorzy dodają do konstrukcji prawa ochrony środowiska również element odpowiedzialności międzynarodowej. Ma to pewne uzasadnienie biorąc pod uwagę globalizację ochrony środowiska oraz kształtowanie międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Pewnym łącznikiem dla powyższego złożenia są kryteria identyfikacji norm prawa ochrony środowiska ze względu na szczególny przedmiot ochrony oraz interes publiczny w ochronie środowiska.

Interesującym punktem odniesienia dla określenia prawa ochrony środowiska jako samodzielnej dziedziny prawa jest porównanie względem innych dziedzin prawa które mają bardzo wyraźnie zakreślone przez oczekiwania społeczne i założenia ustawodawcy ramy regulacji.

Taką dziedziną, która przeszły lub przeszła proces doktrynalnego wyodrębnienia było w toku jego kształtowania się prawo pracy. Podobna dyskusja była prowadzona w kontekście prawa rolnego. Pojawiają się takie zwroty jak stosunki rolnoprawne. Kodeks morski reguluje wprost stosunki prawne związane z żegluga morską. W kontekście przynależności do prawa cywilnego toczyła się także dyskusja związana z wyodrębnieniem prawa rodzinnego.

We wszystkich tych przypadkach u podstaw leżały jasno zarysowane wartości i aksjologia, które determinowały postępujące mniej lub bardziej skuteczne procesy wyodrębnienia. W kontekście prawa ochrony środowiska taki proces jest również wyczuwalny w literaturze przedmiotu. O wartościach jakie legły u wszczęcia tego procesu była mowa w rozdziale dotyczącym rysu historycznego. Aksjologiczne korzenie ochrony środowiska sięgają zatem kwestii religijnych, kultury rolnej związanej z gospodarowaniem zasobami naturalnymi oraz ograniczenia skutków rewolucji przemysłowej. Nie ulega wątpliwości, iż społeczne zapotrzebowanie na

wyspecjalizowane normy ochrony środowiska jest naturalną konsekwencją rozwoju cywilizacyjnego. Zwracając się w kierunku filozofii prawa, aksjologia napędzająca *homo naturalis* (człowiek kalkulujący w sposób ekologiczny) w świecie nowoczesnej ekonomii i rozbudowanych regulacji prawnych jest szczególnie istotna.

Wartości i aksjologia mogą stanowić w myśl psychologicznej teorii prawa L. Petrażyckiego istotną okoliczność w wewnętrznym poczuciu obowiązku. Wpływ na postępowanie danego podmiotu może mieć oprócz świadomości powinności bliższej kelsenowskiemu normatywizmowi, także imperatyw moralny, czy etyczny w świadomości człowieka. Wydaje się, iż przywiązanie do natury i odwieczna więź człowieka ze środowiskiem skutkująca naturalną wolą jego zachowania jest bardzo silnym bodźcem, który wymaga jedynie odpowiedniego ukierunkowania przez pozytywną regulację prawa. Naturalna wola zachowania stanu środowiska została sztucznie zredukowana przez wolę akumulacji kapitału i konsumpcyjny charakter gospodarki wolnorynkowej.

Subiektywne pozostaje, na ile nasza moralność odpowiada ekologizmowi, natomiast nie da się całkowicie wykluczyć tego czynnika w społeczeństwie[126]. Prawodawca powinien w celu stworzenia efektywnej regulacji zbadać cechy potencjalnych adresatów norm, aby móc wykorzystać je przy pobudzaniu adresatów do ich powinności[127]. Kalkulacja ekologiczna w powiązaniu z analizą finansową powinna stanowić podstawę dla kreacji regulacji w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Takie założenie przy tworzeniu norm ochronnych w prawie ochrony środowiska jest szczególnie wskazane, skoro jedną z funkcji tego prawa jest funkcja stymulacyjna. Dla relacji prawa ochrony środowiska i procesu zrównoważenia środowiskowego gospodarki jest to funkcja najważniejsza. Jak wskazuje J. Małecki dla osiągnięcia celów polityki państwa w zakresie ochrony środowiska konieczne jest wykorzystanie prawnofinansowych stymulatorów[128].

Do kwestii wartości, jako fundamentu samodzielnej gałęzi prawa nawiązuje A. Stelmachowski wymieniając prawo ochrony środowiska jako jedną z dziedzin objętych możliwym procesem wyodrębnienia w swoim opracowaniu dotyczącym prawa rolnego[129]. Autor interesująco opisuje zagadnienie w opracowaniu dotyczącym miejsca prawa rolnego w systemie prawa i problemów związanych z uznaniem samodzielności tej dziedziny. Jest to ważne tło dla analogicznego procesu dotyczącego prawa ochrony środowiska.

126 L. Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa,* Warszawa 2002, s. 67.
127 L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa. Psychologia prawna,* Warszawa 1968, *s.* 45.
128 J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty kształtowania i ochrony środowiska człowieka*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny z. 1 z 1978, nr 40, s. 92.
129 A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 29.

Po pierwsze autor odnosi się do cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych oraz karnoprawnych gałęzi prawa. Zgodzić się należy, iż takie dziedziny jak prawo ochrony środowiska, podobnie jako prawo rolne wykorzystują instrumenty i metody regulacji właściwe dla tych trzech gałęzi prawa.

A. Stelmachowski odnosi się do tego zjawiska jako wtórnego podziału prawa. Budowanie regulacji tych dziedzin szeroko czerpie z dostępnych w systemie instytucji prawnych. Dalej krytyce poddaje tradycyjne kryteria wyodrębnienia gałęzi prawa takie jak metoda regulacji i katalog zasad prawnych. Ostatecznie konkluduje, iż należy przyjąć kryteria odpowiadające aktualnemu stanowi legislacji, a więc objęcie daną regulacją istotnych społecznie stosunków prawnych wymagających specyficznego podejścia oraz wykształcenie instytucji prawnych właściwych tylko tej dziedzinie. W tym zakresie sam stosunek prawny wydaje się być centralnym elementem analizy w zakresie ustalenia samodzielnej pozycji danego prawa[130].

Nie chodzi w tym miejscu o stosowanie pełnej analogii do etapu rozwoju prawa ochrony środowiska, ale nasuwają się pewne skojarzenia, co do dyskusji nad wyodrębnieniem tej dziedziny prawa.

Nawiązując do kwestii wykształcenia samodzielnych instytucji prawnych jako przesłanki wyodrębnienia gałęzi prawa ciekawe jest również odniesienie względem autonomicznego charakteru umów regulujących dane prawa i obowiązki. W tym znaczeniu analizując przywołany w rozdziale dotyczącym instrumentów prawnych przykład pożyczki udzielanej przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, skoro instytucje te w praktyce przewidują w warunkach umownych element pozyskania przez pożyczkobiorcę efektu ekologicznego, to jest to element decydujący o specyfice tych rozwiązań. Ten element umowny jest w zasadzie wyłączną cechą tych umów względem komercyjnego obrotu. Co więcej, to zastrzeżenie umowne skutkuje zmianą względem kodeksowej umowy pożyczki poprzez uzyskanie waloru umowy wzajemnej.

Wracając na zasadzie porównawczej do kwestii wyodrębnienia prawa rolnego w doktrynie pojawiają się głosy o autonomiczności umów prawnorolnych, wraz z istotnym odniesieniem do kształtowania nowych konstrukcji umownych na styku prawa publicznego i prawa prywatnego[131]. Jest to pochodna dyskusji na temat prawnych form działania administracji o charakterze konsensualnym[132]. Dla metody regulacji omawianego modelu, który zawiera instrumenty prawa publicznego oraz prywatnego problem formy umowy jest dość istotny. Forma umowy w przedmiotowym modelu ma charakter hybrydowy w zależności od ujmowanego w niej instrumentu

130 Z. Ziembiński, *O metodzie analizy stosunku prawnego*, Państwo i Prawo z 1967, nr 2, s. 193.
131 S. Prutis, *O umowach prawnorolnych*, Przegląd Prawa Rolnego z 2021, nr (2)29 s. 367; tam też S. Prutis, *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018, s. 421.
132 J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 250.

publicznego lub prywatnego. Forma ta jest właściwa zarówno dla dotacji publicznej, jaki i dla prywatnej darowizny albo grantu.

Zdaniem J. Bocia istnieje potrzeba kategorycznego wyodrębnienia pojęcia umowy publicznoprawnej, na którą składałyby się trzy postacie konsensualne. Po pierwsze postać umowy administracyjnej, zawieranej przez organ administracyjny z podmiotem zewnętrznym wobec struktury administracji publicznej. Po drugie postać porozumienia – formy konsensualnej podejmowanej przez podmioty z obrębu administracji publicznej. Po trzecie postać ugody jako formy zawieranej przez podmioty zewnętrzne pod kontrolą organu administracyjnego[133].

Należy się zgodzić, iż w szczególności w przypadku jeżeli jednym z podmiotów kontraktujących jest instytucja publiczna, to związanie przepisami ustrojowymi oraz zadaniem publicznym wymusza wykształcenie specyficznej formy umowy. Wydaje się również, iż należałoby rozszerzyć podmiotowe ujęcie poza organ administracyjny, skoro część form organizacyjnych w sektorze publicznym uzyskuje osobowość prawną w sferze cywilnej i być może należałoby określać jej wspólnym mianem instytucji publicznej[134].

Nieco inny wymiar mogą mieć natomiast umowy dotyczące praw i obowiązków w ochronie środowiska, jeżeli więź umowna dotyczy podmiotów prywatnych. W tym wypadku o specyfice umowy będzie decydować jej przedmiot, a więc kreacja zobowiązania odnoszącego się do elementów środowiska. W tym kontekście zatem specyfika roszczeń cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska zyskuje istotne znaczenie. Przy zastosowaniu tej formy powraca kwestia odpowiedzialności typu *ex contractu*.

W literaturze prawa ochrony środowiska podnoszona jest kwestia marginalnego charakteru umowy i odpowiedzialności kontraktowej. Mając jednak na uwadze omówione szczegółowo w dalszych rozdziałach instrumenty umowne, które są związane z prawem ochrony środowiska, być może ten rozwijający się kierunek będzie stanowił kolejny etap w procesie usamodzielnienia prawa ochrony środowiska. Zastosowanie instrumentu w formie umownej wiąże się z koniecznością uwzględnienia w prawie ochrony środowiska roli odpowiedzialności cywilnoprawnej typu kontraktowego.

Podsumowując wątek metody regulacji i pojęcia prawa ochrony środowiska, ustawodawca wykorzystuje trzy klasyczne metody regulacji administracyjnoprawną, karnoprawną i cywilnoprawną. W szczególności ta ostatnia podlega modyfikacjom na potrzeby specyficznego przedmiotu ochrony. Autonomiczna pozycja i wola stron będzie zaburzona ograniczeniami

133 J. Boć [w:] *System Prawa Administracyjnego tom V Prawne formy działania administracji*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 234.

134 J. Boć, *O umowie administracyjnoprawnej* [w:] *Umowy w administracji*, (red.) J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 29.

wynikającymi z funkcji prawa ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę swobodę zawierania umów, nie jest bowiem możliwe zawarcie umowy dotyczącej środowiska, która zapewniałaby pełną swobodę decyzji jej stronom. Są one bowiem uwarunkowane szeregiem ograniczeń administracyjnych i regulacyjnych związanych z interesem publicznym.

Jak wyżej wskazano na obecnym etapie rozwoju regulacji nie należy jednak upatrywać wykształcenia samodzielnej metody regulacji w prawie ochrony środowiska. Każda z klasycznych metod uwzględnia szczególny przedmiot ochrony w prawie ochrony środowiska.

Interesująca wydaje się próba klasyfikacji prawa ochrony środowiska jako prawa przynależnego do prawa publicznego lub prywatnego. Jak zauważa B. Rakoczy jednoznaczna klasyfikacja prawa ochrony środowiska jako prawa publicznego ze względu na dominującą rolę metody administracyjnoprawnej nie jest właściwa[135]. Występowanie interesu prywatnego oraz interesu gospodarczego obok interesu publicznego w prawie ochrony środowiska decyduje o jego międzygałęziowym charakterze. Niektóre instrumenty mogą mieć charakter hybrydowy i w zależności od charakteru regulacji wiązać się z prawem publicznym albo prywatnym.

Liczne poszukiwania w literaturze odpowiedzi na pytanie czy prawo ochrony środowiska stanowi odrębną gałąź prawa mogą być zdeterminowane błędnym założeniem, iż obecnie nadal aktualny jest klasyczny układ filarów systemu prawnego oparty na trzech fundamentach cywilnoprawnym, administracyjnoprawnym i karnoprawnym. Trzy klasyczne metody regulacji wykształciły właściwe sobie instrumenty prawne, które mogą być wykorzystane w różnym interesie.

Poszukiwanie zatem odrębności prawa ochrony środowiska nie powinno dotyczyć prób ustalenia samodzielnej metody regulacji, ale ustalenia odrębnego przedmiotu ochrony, którym jest środowisko.

W definicji przedmiotu tej ochrony pomocne jest założenie, iż elementy przyrodnicze wymykają się cywilnoprawnemu ujęciu prawa własności i ich klasyfikacja jako przedmiotu ochrony ogólnych przepisów prawa cywilnego nie jest oczywista. Problemy takie wywodzą się z analizy statusu prawnego wód, ziemi i powietrza. W kontekście karnoprawnym przedmiotem ochrony w przypadku przestępstw przeciwko środowisku jest środowisko określone w art. 3 pkt 39 ustawy p.o.ś. jako ogół elementów przyrodniczych[136]. Punktem odniesienia dla regulacji karnoprawnej będzie przedmiot zdefiniowany zgodnie z ustawą p.o.ś. Natomiast metoda administracyjnoprawna daje pełniejszą swobodę regulacji ograniczoną jednak zasadą legalizmu. Istotą metody

135 B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami prawa* [*w:*] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*. (red.) P. Korzeniowskiego, PAN oddział Łódź, Komisja ochrony środowiska, Łódź 2015, s. 73.

136 M. Kulik [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2015, s. 482.

administracyjnoprawnej jest nakładanie określonych praw i obowiązków w sposób władczy dla których osią jest interes publiczny i zadania publiczne organów.

Usamodzielnianie prawa ochrony środowiska nie będzie zatem miało charakteru klasyfikacyjnego względem określonej metody regulacji. Proces ten będzie miał horyzontalny wymiar przy założeniu wszechstronnego wykorzystania dostępnych instrumentów i metod regulacji.

Odrębność prawa ochrony środowiska polega na selekcji dla funkcji tego prawa wybranych instrumentów prawnych wywodzonych z innych gałęzi prawa. Nie ulega wątpliwości, iż środowisko jest niepowtarzalnym w innych regulacjach przedmiotem ochrony. Nie można również wprost zakwalifikować prawa ochrony środowiska do tylko administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej sfery. Objawia się to również w specyficznym zestawieniu funkcji tego prawa, które również nie jest w pełni analogiczne do funkcji prawa cywilnego lub administracyjnego.

Z uwagi jednak na fakt, iż regulacja prawa ochrony środowiska szeroko czerpie z klasycznych gałęzi prawa nie można podjąć próby określenia tego prawa jako odrębnej gałęzi, skoro jest złożeniem instrumentów właściwych tym klasycznym gałęziom prawa.

Można przyrównać system prawa do greckiej świątyni lub frontu renesansowego kościoła opierających się na solidnych i sprawdzonych kolumnach. Kolumny te odpowiadają prawu cywilnemu, administracyjnemu i karnemu. Jeżeli składające się na te kolumny bloki kamienne byłyby synonimem instrumentów prawnych, to niemożliwe jest ich równoległe wykorzystanie dla budowy kolejnej kolumny. Ich demontaż spowodowałaby bowiem zaburzenie całej konstrukcji.

Skoro jednak istniejące kolumny są solidne i sprawdzone, to możliwe jest dobudowanie w istniejącej konstrukcji kolejnego poziomu lub piętra, które oprze się na tych pionowych kolumnach w sposób pewny i będzie służył konkretnemu celowi. Opierające się na wybranych instrumentach cywilnoprawnych, administracyjnoprawnych i karnoprawnych prawo ochrony środowiska jest determinowanym przez obecne potrzeby regulacyjne kolejnym poziomem i nadbudową nad klasycznymi gałęziami prawa. Jest regulacją samodzielną, ale nie odrębną, ponieważ korzysta i współgra z istniejącym katalogiem dostępnych metod regulacji i instrumentów prawnych. Charakterystyczny dla niej przedmiot rozciąga się horyzontalnie nad całą wyżej opisaną konstrukcją.

Nie ma więcej jednej metody regulacji właściwej prawu ochrony środowiska, natomiast istniej jeden silnie podbudowany aksjologicznie przedmiot ochrony.

Odnosząc kwestię wagi jaką ma przedmiot stosunków prawnych w ochronie środowiska przy ustaleniu odrębności prawa ochrony środowiska warto odnieść się do wyżej przytoczonej wypowiedzi M. Safjana, który przy podziale na prawo publiczne i prywatne uznaje, iż najlepszym

kryterium rozróżnienia jest metoda regulacji. Dla prawa ochrony środowiska to kryterium jest neutralne.

Powyższe rozważania w kontekście prawa ochrony środowiska prowadzą do wniosku, iż użycie kryterium metody dla identyfikacji pozycji tego prawa jest nieadekwatne. Cały ciężar oceny zdaje się przesuwać na przedmiot i aksjologię norm ochronnych dotyczących środowiska, a także społeczne postrzeganie stosunku jednostki względem środowiska.

1.3. Funkcje prawa ochrony środowiska

Pojęcie funkcji prawa jest jednym z podstawowych zagadnień prawoznawstwa. Pozwala na określenie roli jaką dana regulacja pełni oraz pośrednio pozwala na identyfikację jej celu w procesie wykładni. Poprzez funkcję współczesna nauka prawa rozumie obiektywny skutek, rezultat działania normy prawnej lub rezultat działania instytucji. W kontekście normy prawnej może być to skutek zaplanowany lub niezaplanowany. Zaplanowany i zrealizowany skutek utożsamia się z osiągniętym celem normy prawnej. Jednak w przypadku niezaplanowanego rezultatu działania normy jej funkcja istnieje, ale cel nie został osiągnięty. Dla modelu regulacyjnego instrumentów w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska zakreślenie funkcji i celu ma podstawowe znaczenie, ponieważ każde finansowanie w tym modelu ma charakter kierunkowy i celowy. Dla tego typu instrumentu zatem cel musi być zaplanowany.

W nauce prawa nie został stworzony jednolity model funkcji prawa. Można jednak wyróżnić pewne kryteria podziału, opierając się na dotychczasowym dorobku nauki prawa.

Pierwszym poziomem wyróżnienia będzie poziom ogólny właściwy dla całości systemu prawa. Są to rodzaje funkcji możliwe do zastosowania w kontekście większości obszarów regulacji. Zatem na tym ogólnym poziomie można wskazać na następujące funkcje według syntezy P. Winczorka[137].

Funkcja stabilizacyjna polega na osiągnięciu skutku w postaci zachowania pewnego ładu społecznego. Jej przeciwieństwem jest funkcja dynamizacyjna skutkująca i ukierunkowana na zmiany tego ładu. Pewnym wsparciem funkcji stabilizacyjnej jest funkcja ochronna polegająca na tym, iż prawo wspiera i chroni pewne wartości leżące u podstaw ładu społecznego.

Funkcja organizacyjna polega na tworzeniu instytucjonalnych warunków życia społecznego i państwowego. Tworzy zatem konkretne ramy oraz narzędzia dla realizacji pozostałych funkcji.

137 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 1999, s. 10.

Funkcja represyjna i wychowawcza opera się na rozróżnieniu, czy działanie prawa opiera się na obawie jego naruszenia, czy też prawo dąży do kształtowania postaw odpowiadających przyjętym normom.

Funkcja dystrybucyjna dotyczy rozłożenia w społeczeństwie określonych dóbr i ciężarów.

Funkcja rozwiązywania konfliktów dotyczy sposobów rozwiązywania ewentualnych sporów między podmiotami w ramach obowiązującego systemu prawa.

L. Morawski wskazuje na szeroki zakres funkcji prawa uznając za najważniejsze kontrole zachowań, rozdział dóbr i ciężarów oraz regulacje konfliktów[138]. Odwołując się do włoskiego filozofa prawa N. Bobbio wyróżnia względem kontroli zachowań systemy represyjne oraz promocyjne[139]. Ustawodawca w zależności od przyjętej formy skłonienia adresatów norm do ich przestrzegania może posługiwać się sankcjami o charakterze karnym lub administracyjnym. Sankcje mają na celu wywołanie pewnej obawy przed naruszeniem prawa i ewentualną karą.

Z kolei w systemie promocyjnym państwo poprzez normy prawne ustala pewne gratyfikacje dla adresatów w przypadku dochowania dyspozycji. Metoda ta jest bardziej właściwa sferze cywilnoprawnej, choć w zakresie prawa administracyjnego również można wskazać liczne przykłady. L. Morawski za N. Bobbio słusznie podkreśla, iż współczesne systemy prawne ewoluują w kierunku aktywnego kierowania rozwojem gospodarczym i stymulują ten rozwój za pośrednictwem gratyfikacji.

Wydaje się, iż w przypadku prawa ochrony środowiska oraz wprowadzenia na prywatne rynki finansowe nowych instrumentów, w szczególności związanych z wymogami ochrony środowiska, teza N. Bobbio staje się jeszcze bardziej aktualna. Należy także zgodzić się, iż systemy te przyjmują mieszany charakter represyjno-promocyjny realizując programy oparte na interwencjonizmie gospodarczym i społecznym. Nagroda może być większa zachętą do przestrzegania dyspozycji norm, niż potencjalna kara. Interwencja publiczna powinna być proporcjonalna, ograniczona do minimum koniecznej stymulacji stosunków gospodarczych w kierunku zrównoważenia środowiskowego obrotu.

Systemy oparte na sankcji stanowią normy pełniące funkcje represyjne, w przeciwieństwie do systemów promocyjnych stanowiących normy o funkcjach stymulujących właściwe postawy. W niniejszej pracy są to postawy zgodne z przyjętymi celami prawa ochrony środowiska.

W zależności od przyjętego systemu oraz funkcji konieczne jest przyjęciem właściwej metodologii regulacji. Ustawodawca zatem może przyjąć dla regulacji praw i obowiązków w

138 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa,* Toruń 2008, s. 21.

139 N. Bobbio, *The promotion of Action in the Modern State, Law, Reason and Justice* [w:] *Law, Reason, and Justice : Essays in Legal Philosophy*, (red.) G. Hughes, New York, London 1969, s. 189.

prawie ochrony środowiska metodę administracyjnoprawną lub cywilnoprawną. Powraca w tym miejscu zagadnienie określenia przynależności prawa ochrony środowiska do szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Dzisiejsze procesy legislacyjne wskazują jasno, iż prymat norm opartych na władztwie publicznoprawnym oraz represji za ich naruszenie jest w odwrocie. Metoda cywilnoprawna oparta na woli stron oraz oferująca dodatkowe gratyfikacje za zachowanie ustanowionej normy staje się bardziej efektywną dźwignią dla rynku. Zrównoważenie środowiskowe nie jest tylko ograniczeniem działalności gospodarczej, ale możliwością kreacji nowych rynków na dedykowane środowisku produkty i usługi.

Z dychotomią prawa publicznego oraz prawa prywatnego korespondują dwie koncepcje rządu opartego na władzy ludzkiej albo władzy prawa[140]. Zatem jednostka z istoty rzeczy bardziej będzie podatna na przyjęcie konieczności dochowania takich naturalnych wartości jak przysługująca własność oraz zawarta umowa. Jest to pewna podstawa funkcjonalna do ustalenia prymatu instytucji cywilnoprawnych nad instytucjami administracyjnoprawnymi oraz karnoprawnymi pełniącymi funkcje represyjne.

Zderzenie tych dwóch metod nie tylko w prawie ochrony środowiska odwołuje się do klasycznej dychotomii między prawem publicznym oraz prawem prywatnym. Szeroko na ten temat pisze powołany wyżej N. Bobbio powołując identyfikację tej dychotomii przez I.Kanta[141]. Prawo prywatne zatem wynika ze stanu naturalnego, a jego fundamentami są własność i umowa. Prawo publiczne pochodzi od państwa i jest ustanawiane jako ograniczenie naturalnego stanu rzeczy.

W tym sensie prawo publiczne jest prawem pozytywnym wywodzącym swoją moc z możliwości zastosowania przymusu przez państwo. Prawo prywatne bardziej zatem odpowiada prawu natury, a prawo publiczne prawu pozytywnemu[142]. Jednocześnie powstają wzajemne zależności skutkujące procesami prywatyzacji prawa publicznego oraz procesami upublicznienia prawa prywatnego. Wpływ na te procesy miały rozwijające się teorie ekonomiczne przybierające ostatecznie za fundament gospodarkę wolnorynkową oraz przeciwstawne idee interwencjonizmu państwowego. Jak wskazał J.M. Keynese uzasadnione jest pewne centralne kierowanie, w sprawach których w klasycznym modelu pozostawione były inicjatywie indywidualnej. Państwo powinno wywierać wpływ na kształtowanie konsumpcji[143]. Służyć mogą temu rożne środki subsydia, stawki podatkowe, ustalanie stawek rynkowych, które mogą mieć wpływ na wybory konsumentów[144].

140 N. Bobbio, *The Future of Democracy*, Minneapolis 1987, s. 138.
141 N. Bobbio, *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis 1989, s. 7.
142 I. Kant, *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, oprac. W. Galewicz, Kęty 2006, s. 54.
143 J.M. Keynese, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przekład M. Kałecki, S. Rączkowski, Warszawa 2003, s. 345.
144 V. Chick, *Macroeconomics after Keynes*, Cambridge Massachusetts 1983, s. 104.

W kontekście niniejszej pracy wprowadzenie elementów umownych do administracyjnoprawnych regulacji prawa ochrony środowiska oraz odwrotnie administracyjna regulacja rynków finansowych w celu wymuszenia zachowania kryteriów ochrony środowiska jest w tym obszarze szczególnie widoczna.

Dla porównania w poglądach G.W.F Hegla podział na prawo publiczne oraz prawo prywatne nie jest oddany według klasycznych kryteriów[145]. Może być to próba uwzględnienia wzajemnego przenikania się *ius privatum* oraz *ius publicum* w klasycznym rozumieniu. Dyskurs między prawem abstrakcyjnym, moralnym oraz etycznym jest trójpodziałem nie uwzględniającym kryterium chronionego interesu przez dane normy prawne, kryterium rodzaju stosunków prawnych ustawianych przez te normy oraz kryterium sposobu ochrony naruszonych praw podmiotowych[146].

Jako zatem fundament aksjologiczny dla budowy modelu funkcji prawa ochrony środowiska bardziej odpowiedni wydaje się klasyczny dychotomicznych podział na prawo publiczne oraz prywatne. Wpływa to również na dwubiegunowość zbioru instrumentów prawnych służących finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska. Model ten zatem powinien obejmować instrumenty prawa publicznego oraz instrumenty prawa prywatnego. Istotą interwencji państwa jest doprowadzenie do sytuacji, gdzie pewne planowane i zakładane cele normy prawnej stają się pożądane do osiągnięcia przez jednostkę, nie tylko ze względu na grożąca jej sankcję czy przymus. Sankcja może występować, ale zachęta, czy też gratyfikacja ze strony państwa może być głównym powodem dochowania powinności przez adresata normy.

Można w tym miejscu przyjąć następujący przykład. W warunkach rynkowych, jeżeli na ulicy zostanie porzucony kawałek plastiku, zapewne nikt nie podniesie go i nie będzie chciał nabyć jego własności. Jednostka bowiem nie będzie wewnętrznie przekonana o jego wartości. Co innego jeżeli na tej samej ulicy położony zostanie metal szlachetny. Podjęcie go jest właściwie pewne ponieważ w społeczeństwie istniej głębokie przekonanie o jego wartości. Efektem zatem będzie zaleganie plastiku i brak metali szlachetnych na ulicach. Jeżeli jednak polityka państwa uzna za strategiczne oczyszczenie ulic z plastiku ze względu na ochronę gleby i zarządzanie odpadami, bez ingerencji państwa i wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawnych oraz wyboru właściwej metodologii regulacji stosunków prawnych efekt ten nie zostanie osiągnięty. Funkcja tego prawa będzie istniała ale bez osiągnięcia celu, którym jest zbiór plastiku przez jednostki.

Istotne jest wprowadzenie takich instrumentów prawnych w ramach interwencji państwa, które zaingerują w mechanizmy wolnorynkowe oraz prawa popytu i podaży doprowadzając do wykształcenia w świadomości jednostki wartości ekonomicznej porzuconego plastiku. Takie

145 M. Wilejczyk, *Prawo prywatne w systemie Heglowskiej filozofii prawa*, Wrocław 2011, s. 40.
146 K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s.182.

przekonanie wpisywałoby się w system gratyfikacyjny. Przeciwnie zakaz porzucania plastiku i sankcje za jego porzucenie pełniłyby funkcje represyjne.

Jednak ten sposób określenia funkcji normy nie rozwiązałby problemu plastiku, który został porzucony przez niezidentyfikowane jednostki. Zatem w tej sytuacji słuszne wydaje się wybór gratyfikacji. Wybór rodzaju gratyfikacji nie jest również jednoznaczny. Z jednej strony może to być wprowadzenia mechanizmu skupu przez państwo porzuconego plastiku, co doprowadzi do wykształcenia w jednostce poczucia wartości tego odpadu. Jednak gratyfikacja ta może być dość słabym czynnikiem mając na uwadze ograniczone środki publiczne mogące być przeznaczone na ten cel. Jest to również tworzenie sztucznej wartości ze względu na zaangażowanie środków publicznych.

Właściwym rozwiązaniem jest wprowadzenie instrumentów prawnych stymulujących wzrost wartości plastiku na wolnym rynku. Może to się odbyć albo przez stymulację rozwinięcia nowych technologii wymagających wykorzystania zasobów używanego plastiku albo na przykład rozwinięcie, poprzez edukację społeczną, walorów produktów przetworzonych z zebranego plastiku w świadomości konsumenta. Kwestią zasadniczą jest skala interwencji. Stymulacja wolnego rynku jest z pewnością w finalnym efekcie dużo bardziej skuteczna, od kreowania sztucznego popytu zasilanego środkami publicznymi. Możliwe jest również łączenie tych dwóch wariantów. W tym przykładzie są wprowadzane systemy skupu plastiku zarówno przez podmioty publiczne jaki i przez prywatne korporacje działające na zasadzie środowiskowej odpowiedzialności biznesu. Wykorzystanie odpadów w produkcji jest również ważnym czynnikiem marketingowym. W tym sensie instrumenty prawne zastosowane w prawie ochrony środowiska stymulują wolne siły rynkowe doprowadzając do osiągnięcia celów strategicznych polityki ekologicznej państwa.

Kwestia interwencji państwa była także poruszana w naukach społecznych Kościoła Katolickiego. Encyklika Leona XIII *Rerum novarum* oparta o kwestie robotniczą wskazywał na potrzebę odpowiednich regulacji ze strony władzy publicznej ingerujących w sferę prywatną, ograniczoną „ (…) *roztropnością i okolicznościami (...).*”. Interwencja państwa powinna mieć naturalne granice. Do tej encykliki nawiązywał również papież Pius XI w encyklice *Quadragesimo Anno* z 1931 r. [147].

Zatem nośnikiem koncepcji interwencji państwa była identyfikacja ważnych kwestii społecznych, którym klasyczne siły wolnorynkowe nie mogły w sposób dostateczny zaradzić. Dla J.M. Keynesa i nauki kościoła katolickiego wydaje się że takim problemem była kwestia robotnicza oraz kwestia zatrudnienia.

147 H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej,* Warszawa 2012, s. 225.

Obecnie problemami, które zostały już zidentyfikowane, są kwestie zmian klimatycznych oraz pogorszenia stanu zasobów naturalnych. Pogorszenie to ma szeroki wpływ na kwestie zdrowia publicznego oraz stanu rozwoju gospodarki, która opiera się na korzystaniu z zasobów środowiska oraz działa w oparciu o jego przekształcone elementy. Jest to podstawa do różnego rodzaju kryzysów klimatycznych (niekontrolowane powodzie, długotrwałe susze, wielkoobszarowe pożary) oraz energetycznych (brak surowców lub ich wysoka cena). W tym zakresie więc interwencja państwa wydaje się być głęboko uzasadniona. Skala problemów przesuwa granice dopuszczalności tej ingerencji. Tłem dla tej interwencji są rozwijające się nowe ruchy polityczne i prawne przyjmujące za podstawę kwestie ochrony środowiska, takie jak ekologizm[148].

L. Morawski słusznie wskazuje, iż równie ważne są pozanormatywne środki regulacji. Wśród tych wskazuje na prawa popytu i podaży, które skutecznie kształtują postawy wszystkich uczestników rynku, nawet tych którzy nie rozumieją tych praw. Ma to szczególne znaczenie w przypadku kształtowania świadomości konsumenckiej dotyczących usług i towarów, w tym usług finansowych powiązanych z celami ochrony środowiska. Obecnie prawo popytu jest pod mocnym wpływem oczekiwań społecznych dotyczących dostarczania towarów i usług zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Wobec wprowadzenia konkretnych regulacji z poziomu wspólnotowego dotyczących ochrony środowiska, które maja objąć prywatny sektor finansowy i stanowić pewnego rodzaju dźwignie organizacyjne, prawne oraz ekonomiczne, na znaczeniu z pewnością nabiera funkcja dynamizująca prawa ochrony środowiska. Mowa tu procesach taksonomii, raportowania niefinansowego oraz ujawniania zgodności działalności z kryteriami ochrony środowiska. Docelowo *de lege lata* regulacje te dosięgną również podmioty korporacyjne poza rynkami finansowymi.

Jednocześnie mając na uwadze konieczność identyfikacji i uruchomienia w celach środowiskowych mechanizmów ekonomicznych i gospodarczych, ogromne znacznie może mieć funkcja stymulacji procesów gospodarczych.

Doktryna prawa ochrony środowiska dość dawno dokonała szczegółowego wyróżnienia funkcji prawa ochrony środowiska oraz dokonywała pewnych klasyfikacji funkcji prawa ochrony środowiska.

Między innymi J. Stelmasiak wyróżnił funkcje organizacyjne, funkcje organizatorskie oraz funkcje represyjne praw ochrony środowiska[149].

148 H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw,* Warszawa 2012, s. 121.
149 J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 21.

W tym zakresie M. Górski wskazuje także na ten katalog[150]. Wydaje się jednak, iż M. Górski rozpatruje pojęcie funkcji od strony organizacji administracji publicznej, nawiązując również do represyjnych funkcji instrumentów administracyjnych i karnych w tym obszarze. Podejście to można przeciwstawić kryteriom opartym o metodę cywilnoprawną w prawie ochrony środowiska, powiązaną z funkcjami wychowawczymi i stymulującymi procesy gospodarcze. Nie ma w tym zakresie kolizji stanowiska. Cele i funkcje danego prawa powinny być skorelowane oraz obejmować całokształt katalogu dostępnych metod regulacji oraz instrumentów prawnych. W tym zakresie można podjąć próbę ujednolicenia podejścia do tych zagadnień w prawie ochrony środowiska. Próbę klasyfikacji funkcji prawa ochronny środowiska podejmuje również A. Haładyj[151] za R. Paczuskim[152].

Wyróżnione zostały więc następujące funkcje. Funkcja organizacyjna, która polega na tworzeniu podstaw prawnoustrojowych ochrony środowiska. W tym zakresie można przyjąć zgodność z podejściem M. Górskiego. Funkcja reglamentacyjno-ochronną polegająca na wprowadzeniu ograniczeń i zasad korzystania z zasobów środowiska lub nadawaniu poszczególnym elementom środowiska albo nawet całym ekosytemom charakteru obiektów prawnie chronionych. W ramach tej funkcji wyróżnia się również funkcje dystrybutywną odnosząca się do zasobów będących przedmiotem eksploatacji i funkcję zachowawczą ukierunkowaną na zachowanie zasobów[153]. W ramach tej drugiej funkcji wyróżnia się również funkcję proskryptywną odnosząca się do wprowadzenia zakazów eksploatacji zasobów poddanych ochronie prawnej.

Wyróżniona została również funkcja ochrony praw podmiotowych[154] . Dla tej funkcji istotne znaczenie miały środki cywilnoprawne takie jak roszczenie negatoryjne oparte na 222 k.c. w zw. z 144 k.c. oraz 439 k.c., a także roszczenia odszkodowawcze oparte na 435 k.c. oraz 415 k.c. Warto podkreślić, iż funkcja ochrony praw podmiotowych zyskała nowe ujęcie po wejściu w życie ustawy p.o.ś. z 2001 r., która w sposób szczególny uregulowała kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej w art. 322 i dalszych tej ustawy. Funkcję tą należy rozpatrywać w kontekście celów odpowiedzialności cywilnoprawnej oraz przez pryzmat szczególnej regulacji p.o.ś.

Można więc mówić o celach odpowiedzialności cywilnoprawnej prewencyjnym, restytucyjnym oraz konserwacyjnym[155]. Należy również zwrócić uwagę, iż tej funkcji nie realizuje

150 M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, s. 49.
151 A. Haładyj [w:] *Organizacja ochrony środowiska*, (red.) M. Rudnicki, Lublin 2011, s. 19.
152 R. Paczuski, *Ochrona środowiska Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008, s. 62-72.
153 R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 57.
154 M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986, s. 67.
155 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 2018, s. 131.

co do zasady ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie ze względu na administracyjnoprawny charakter szkody w rozumieniu tej ustawy[156].

Wyróżniono w prawie ochrony środowiska funkcję stymulatora procesów gospodarczych, o której wpływie na obecne rynki finansowe była mowa powyżej. Jest to związane z procesem ekonomizacji prawa[157] . Na funkcję stymulatora procesów gospodarczych wskazuje również P. Machowski[158]. Wpływ na realizację tej funkcji mają systemy funduszy ochrony środowiska oraz rozszerzenie możliwości stosowania celowych instrumentów finansowych o wsparcie ze środków unijnych.

Istotna dla prawa ochrony środowiska jest funkcja wdrażania postępu technicznego. Z tą funkcją wiąże się pojęcie BAT *Best Affordable Technique.*

Funkcja represyjna wpisuje się w pogląd M. Górskiego. Jest to funkcja związana z regulacjami administracyjnoprawnymi oraz karnoprawnymi w prawie ochrony środowiska. Wiąże się z funkcją represyjną prawa karnego.

Funkcja ochrony walorów oraz zasobów środowiska o znaczeniu ponadpaństwowym jest realizowana w ramach międzynarodowych projektów środowiskowych. Mogą one dotyczyć na przykład zlewni rzek położonych na terytorium kilku państw lub koordynacji ochrony gatunków bytujących w strefach granicznych.

W kontekście finansowania tych funkcji możliwe do wykorzystania są różne instrumenty prawne. Zarówno o charakterze prywatnoprawnym jaki i publicznoprawnym. W dużej mierze zastosowanie danego instrumentu zależy od konkretnego podmiotu oraz przedmiotu finansowania.

Finansowanie po pierwsze dotyczy funkcji organizacyjnej. Są to koszty organizacji i utrzymania całości systemu organów oraz instytucji ochrony środowiska. Finansowanie tej funkcji ma na celu w obszarze administracyjnym oraz karnoprawnym w powiązaniu z funkcją represyjną zapewnienie skutecznej egzekucji sankcji administracyjnych oraz karnych. Na marginesie w przypadku egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym istotna jest redystrybucja przychodów na cele ochrony środowiska, co pośrednio prowadzi do finansowania innych funkcji.

Oddzielnie należy potraktować finansowanie umowne i projektowe funkcji stymulacji procesów gospodarczych oraz stymulacji postępu technicznego. Finansowanie ze środków publicznych powinno odbywać się z uwzględnieniem przychodów szczególnych tworzących fundusze oraz rachunki o charakterze celowym. Finansowanie tych funkcji wpisuje się w system gratyfikacji w kontrze do systemu sankcji.

156 t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.
157 J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 17.
158 P. Machowski, *Problemy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 17.

Funkcja stymulatora procesów gospodarczych może również dotyczyć dźwigni finansowej z rynkami kapitałowymi i komercyjnymi instytucjami finansowymi. Finansowanie powinno zamykać się w obiegu poprzez wykorzystanie instrumentów o charakterze zwrotnym oraz dłużnym.

Brak możliwości ustalenia jednego modelu funkcji prawa dla wszystkich jego gałęzi wynika z ich odrębnej specyfiki. Tym bardziej, jest to trudne dla wyspecjalizowanych dziedzin takich jak prawo ochrony środowiska. W pierwszej kolejności jest to kwestia metodologii, ale także celu oraz przedmiotu ochrony. W zasadzie dla konkretnej dziedziny konieczne jest budowanie odrębnego modelu funkcji w oparciu o szczególne kryteria. W przypadku prawa ochrony środowiska, kryteriami tymi mogą być metoda regulacji obrana dla danej normy prawa ochrony środowiska, co ma znaczenie ze względu na brak przyjęcia jednolitej metody regulacji i operowanie przez ustawodawcą metodą cywilnoprawną, administracyjnoprawną oraz rzadziej karnoprawną. Drugim kryterium może być przedmiot ochrony zdeterminowany szczególnymi walorami środowiskowym. Całości dopełnia trzecie kryterium interesu publicznego uzasadniającego wprowadzenia norm ochronnych

Ustalenie funkcji prawa ochrony środowiska może być pomocne w procesie identyfikacji roszczeń cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska o szczególnym charakterze.

Prawo ochrony środowiska jest związane co do zasady z metodą administracyjnoprawną oraz interesem publicznym. Emanacja tego interesu publicznego znajduje swoje odbicie w regulacji ochrony środowiska opartej na metodzie cywilnoprawnej, stanowiąc uzasadnienie dla szczególnego przedmiotu ochrony.

W odniesieniu do prawa ochrony środowiska mając na uwadze bardzo konkretnie zakreślony skutek, opisane funkcje tych norm prowadzące do osiągnięcia bardzo precyzyjnego celu. Cel norm prawa ochrony środowiska ma co do zasady charakter zaplanowany i mierzalny konkretnymi wskaźnikami. Przykładowo funkcja norm dotyczących ochrony powietrza powinna prowadzić do obniżenia zaplanowanego na poziomie strategicznym poziomu szkodliwych pyłów, co jest mierzalne konkretnymi wartościami liczbowymi.

Zatem dla realizacji funkcji oraz możliwości ustalenia właściwego poziomu oraz sposobu finansowania konieczne jest właściwe planowanie.

Jednym z etapów realizacji celów prawa ochrony środowiska jest planowanie właściwych działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów środowiskowych. Strategiczne planowanie uwzględnia również ramy finansowe dla podejmowanych polityk. Każda strategia wymaga dobrania odpowiednich instrumentów prawnych, które najefektywniej wypełnią przyjęte założenia.

Na poziomie prawa krajowego podstawą planistyczną jest art. 13 p.o.ś. definiujący politykę ochrony środowiska. Polityka jest prowadzona w oparciu o programy ochrony

środowiska ustanawiane na poziomie samorządu oraz strategie rozwoju, programy i dokumenty programowe zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[159]. Ustawa ta stanowi regulację wiążącą polityki z różnych obszarów i w założeniu powinna umożliwić koordynację oraz ujednolicenie polityki państwa.

W ustawie p.o.ś. dalej regulowana jest procedura ustanawiania programów ochrony środowiska na poziomie samorządowym przez województwo, powiat i gminę. Programy te powinny być spójne ze strategią państwa, co ma gwarantować procedura opiniodawcza z udziałem odpowiednio ministra do spraw klimatu, organu wykonawczego województwa oraz powiatu.

Rada Ministrów 14 lutego 2017 r. przyjęła średniookresową strategię kraju stanowiącą podstawę do przyjęcia nowych strategii sektorowych[160]. Na tym fundamencie powstała Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia w obszarze ochrony środowiska i gospodarki wodnej[161].

Strategia ma stanowić podstawę dla dystrybucji środków europejskich z perspektywy finansowej na lata 2021–2027. Strategia wspiera także realizację celów na poziomie unijnym uwzględniających zasadę zrównoważonego rozwoju do 2030. W zakresie podziału zadań szereg kwestii związanych z zapewnieniem finansowania został powierzony funduszom ochrony środowiska. Rozdział strategii poświęcony ramom finansowym przewiduje jednak, iż główny ciężar w obszarze inwestycyjnym będzie spoczywał na kapitale prywatnym[162]. Strategia zakłada zmniejszenie roli funduszy unijnych, które dotychczas stanowiły główny czynnik inwestycyjny oraz zmniejszenie roli finansów publicznych na poziomie krajowym. Tendencja ta była już widoczna wcześniej wobec powolnego przesunięcia ciężaru na finansowania zwrotne, mające zapewnić stabilność finansowania celów środowiskowych.

Podkreślenia wymaga rosnąca rola instrumentów finansowych w kontekście wydatkowania środków unijnych oraz publicznych[163]. Ze względu na efektywność wydatkowania środków publicznych podkreślono rolę instrumentów finansowych opartych na podziale ryzyka. Otwarcie katalogu instrumentów związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej

159 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198 z późn. zm.

160 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (M.P. Poz. 260).

161 Polityka ekologiczna państwa 2030 - strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska [dostęp: 20.06.2025] https://www.gov.pl/web/ia/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-pep2030

162 *Ibidem*, s.153.

163 Preambuła pkt 34 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 320 z późn. zm.).

wobec oczekiwań związanych z aktywizacją sektora prywatnego oraz inwestycji tego sektora w ochronę środowiska jest konieczne.

Jeżeli elementem strategii jest wykorzystanie dźwigni związanych z aktywnymi inwestycjami kapitału prywatnego, to należy zapewnić takie ramy prawne oraz ekonomiczne, do jakich inwestorzy są nawykli w działalności na komercyjnych rynkach kapitałowych.

Współfinansowanie ze środków publicznych lub unijnych wymusza inny montaż finansowy oraz przyjęcie pewnych kryteriów mitygujących ryzyka po stronie środków publicznych, natomiast po stronie inwestora prywatnego wyłącza w zasadzie cel spekulacyjny. Całość projektu jest zdeterminowana celem jaki ma on osiągnąć w ochronie środowiska, na przykład poprzez stworzenie i uruchomienie konkretnej infrastruktury. Inwestorom prywatnym nie jest jednak obce finansowanie projektowe, a unijne regulacje rynków finansowych również ograniczają cele spekulacyjne[164]. Ustawodawca krajowy w związku z kierunkiem działań wspólnotowych również podejmuje próby regulacji tego pola[165].

Polityki dotyczące ochrony środowiska oraz ramy prawne i finansowe ich wdrażania mają jednak dynamiczny charakter wobec kolejnych zmian klimatycznych oraz społecznych. Szeroki katalog funkcji prawa ochrony środowiska zapewnia ramy regulacyjne dla tego procesu.

1.4. Instrumenty prawne oraz ich zbieg

Kolejnym pojęciem związany z tematem niniejszej pracy jest instrument, w szczególności o charakterze prawnym. Niniejsza praca obejmuje swoim zakresem instrumenty prawne, które budują przedmiotowy model regulacyjny. Istotne jest rozgraniczenie sfery tych instrumentów, od sfery instrumentów ekonomicznych. Dość łatwe jest popełnienie pewnego błędu w wykładni, poprzez utożsamienie instrumentu prawnego z instrumentem o charakterze ekonomicznym. Model regulacyjny jest związany z katalogiem instrumentów prawnych. Powierzchowna tożsamość językowa pojęć może prowadzić do błędnego wprowadzenia do tego modelu instrumentów nie mających charakteru prawnego. Z tego względu pierwszorzędne jest rozgraniczenie terminologii prawniczej od języka ekonomii.

Konieczność ta wynika z interdyscyplinarnego charakteru ochrony środowiska która sozologicznie łączy nauki prawne i nauki ekonomiczne. Z pewnością te dwa obszary mają swoje

164 Preambuła pkt 29 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 201, s. 1 z późn. zm.).

165 Art. 28 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.).

zakresy wspólne, natomiast można niewątpliwe wyróżnić instrumenty, które są *stricte* ekonomiczne albo *stricte* prawne. Oceniając skutki każdej regulacji ustawodawca wskazuje na potencjalne efekty jej wprowadzenia, więc instrument ujęty w normie prawnej ma pośrednio znaczenie ekonomiczne dla gospodarki, finansów publicznych lub prywatnych. Ochrona środowiska jest problemem interdyscyplinarnym. Łączy między innymi prawo i ekologię[166].

Należy zwrócić uwagę, iż instrumenty ekonomiczne *sui generis* z istoty są urządzeniami opartymi tylko na regułach ekonomii i mogą nie być ujęte wprost w normach prawnych. Działanie tych instrumentów jest napędzane czynnikami ekonomicznymi. Istotne znaczenie dla ich działania maja zatem takie zjawiska jak popyt, podaż, gra rynkowa oraz wyceny towarów i usług. W odróżnieniu od instrumentu prawnego, który jest „napędzany" regulacją prawną, co oznacza, iż jego „paliwem" jest ustalenie określonego obowiązku prawnego. W ten sposób człowiek staje się jako *homo iuridicus* podmiotem prawa, w szczególności prawa publicznego[167].

Instrument ten jest zatem wprawiany w ruch poprzez ustalenie w hipotezie, dyspozycji i sankcji normy prawnej określonej powinności zachowania danego podmiotu prawa w ustalonym stanie faktycznym. Czynnikiem kluczowym jest określenie sankcji za naruszenie tej powinności. Obowiązki mogą być określone w prawie ochrony środowiska różnymi metodami, o czym była mowa w poprzednich rozdziałach.

Upraszczając powyższy wywód przyjmuję, iż dla działania instrumentu ekonomicznego czynnikiem kluczowym nie jest zagrożenie sankcją prawną, lecz nawiązując do koncepcji *homo oeconomicus* rozsądna kalkulacja uczestnika gry rynkowej, który dąży do maksymalizacji swojego zysku.

Z kolei podmiot prawa zachowuje się w sposób opisany powinnością normy prawnej, a jego kalkulacja dotyczy w pierwszej kolejności uniknięcia sankcji za jej naruszenie. W tym duchu można poddać analizie poglądy ekonomicznej szkoły prawa. Założeniem tego kierunku jest, iż każdy człowiek kieruje się maksymalizacją korzyści. Istotą jest więc aby *homo iuridicus* stał się *homo oeconomicus* i wzajemnie. O tym aspekcie wspomina w swoich pracach L. Morawski[168]. Między innymi powołuje się na założenia ekonomicznego prawoznawstwa, iż można zracjonalizować procedury tworzenia i stosowania prawa, opierając się na metodach stosowanych w naukach ekonomicznych.

Można do tej fuzji z punktu widzenia przedmiotu niniejszej rozprawy dodać trzeci element *homo naturalis*. Docelowym adresatem i wynikiem odpowiedniej edukacji społecznej jest podmiot,

166 G. Borys, *Ekonomiczne-finansowe aspekty ochrony i kształtowania środowiska,* Wrocław 1988, s. 15.
167 T. Chauvin, *Homo iuridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*, Warszawa 2014, s. 17.
168 L. Morawski, *Filozofia prawa,* Toruń 2014, s. 67.

który jest świadomy obowiązków prawnych, warunki rynkowe ukierunkowują go na kalkulację korzyści ekonomicznych, ale jednocześnie jego system wartości lub przepisy prawa nakazują uwzględnienie w tej kalkulacji kwestii ochrony środowiska.

W tym sensie adresat nawet mimo formalnej powinności kierowany swoim imperatywem moralnym i etycznym dochowałby dyspozycji nakazującej ochronę środowiska. Założenie to opiera się na uwzględnieniu ochrony środowiska w aksjologii idealnego obywatela korzystającego z dostępności wiedzy o środowisku. Jest to pewien abstrakcyjny obraz, ale jest on pożądany i możliwy do osiągnięcia w toku edukacji ekologicznej.

W kontekście sozologicznego ujęcia można uzupełnić tę wizję o nauki techniczne dostarczające właściwych technologii osiągnięcia celów ochrony środowiska oraz celów adresata normy prawa ochrony środowiska. Proces ten przejawia się również w wyżej opisanym podziale funkcji prawa ochrony środowiska. Norma powinna jednak być tak skonstruowana, aby równoważyć interes prywatny oraz interes publiczny w ochronie środowiska. Dopiero tak ustalony interes publiczny odpowiada potrzebom ogółu. Interesy te powinny współgrać, a brak uwzględnienia interesu prywatnego jest przeszkodą dla prawidłowej identyfikacji interesu publicznego. Odpowiada to idei zrównoważonego rozwoju i korzystania ze środowiska w sposób rozsądny.

Wydawało by się, że dla celów niniejszej pracy instrument ekonomiczny ma mniejsze znaczenie, natomiast nawiązując do metody regulacji, cywilnoprawna metoda opierająca się na równym traktowaniu stron stosunku prawnego oraz nawiązująca do interesu majątkowego podmiotu prawa bliższa jest sferze ekonomii, niż prawo administracyjne, które co do zasady opiera się na przymusowym obowiązku nakładanym przez właściwe organy. Podmiot prawa w sferze cywilnej ma dużo większe możliwości wyboru sposobu zachowania oraz kalkulacji ryzyk prawnych, a także ryzyk ekonomicznych.

Zatem w przeciwieństwie do całości regulacji prawa ochrony środowiska model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest w znaczącej mierze regulowany metodą cywilnoprawną.

Niezależnie od powiązań ekonomii z prawem chciałbym się skupić w kontekście przedmiotu niniejszej pracy na instrumentach prawnych. Precyzja oraz celowość instrumentu prawnego niewątpliwe w kontekście zasad dobrej legislacji jest wskazana oraz powinna być cechą norm prawnych opisujących dany instrument prawny oraz jego działanie. Pod tym względem rozumienie językowe wydaje się trafne. Dalej idąc istotne wydaje się odwołanie do dawnej polszczyzny i określenia dawniej mianem instrumentu aktu urzędowego. Ponieważ akty urzędowe w każdym

porządku mają określoną formę prawną, zatem rozumienie powszechne wiąże pojęcie instrumentu ze sfera prawną.

Biorąc pod uwagę powiązania starodawnej polszczyzny z łaciną, przesycenie dawnego języka makaronizmami i zamiłowanie dawnych Polaków do używania sentencji oraz paremii łacińskich, istotą instrumentu może wyjaśnić tłumaczenie łacińskie. Zatem we właściwym dla niniejszej rozprawy znaczeniu, *instrumenta* oznaczają także narzędzie nie tylko techniczne, czy muzyczne, ale także urządzenia pisemne, często tłumaczone jako akty legislacyjne lub pakty, a więc umowy lub po prostu dokumenty. W historii notariatu pojawia się tez pojęcie instrumentu notarialnego, a więc dawniej poświadczenia notariusza. Niektóre traktaty międzynarodowe w tłumaczeniach łacińskich odwoływały się do pojęcia *instrumenta*. Opisywano również w ten sposób akty urzędowe wydawane przez władców. Prawne znaczenia *instrumenta* w czasach rzymskich objawiało się w używaniu tego pojęcia w rożnego rodzaju dokumentach prawnych i ustrojowych. Można zatem podsumować analizę językową stwierdzeniem, że przez instrument można rozumieć rodzaj pisemnego „urządzenia", uporządkowania stanu faktycznego w sposób precyzyjny i w określonym celu, w szczególności mogącego mieć znaczenie prawne.

W nauce prawa pojęcie instrumentu prawnego nie jest rozumiane jednolicie. Pojawiają się próby definicji jako środka prawnego służącego realizacji określonego celu, pożądanego z punktu widzenia prawa[169]. Niekiedy pojęcie instrumentu jest używane zamiennie z pojęciem środka prawnego[170]. Zastosowanie środków prawno-finansowych wywodzone jest z założenia, iż w działalności ochronnej konieczne jest uwzględnienie aspektów ekonomicznych[171]. Jak wskazuje A. Jaworowicz-Rudolf o zaliczeniu danego instrumentu finansowego do prawnych środków ochrony środowiska decydują dwa elementy. Po pierwsze powiązanie zastosowania tego środka z korzystaniem ze środowiska oraz wyodrębnienie uzyskanych w ten sposób środków finansowych z zakreśleniem celu ich wydatkowania. Autorka do instrumentów o charakterze finansowo-prawnym zalicza więc opłaty za korzystanie ze środowiska, sankcje finansowe za naruszenie zasad korzystania ze środowiska, fundusze celowe oraz różnicowanie podatków. Podział ten wydaje się oddawać węższe rozumienie katalogu tych środków podobne do ujęcia J. Stelmasiaka. Dodatkowo jednak A. Jaworowicz-Rudolf zalicza do katalogu również uprawnienia do emisji, które jej zdaniem mają zbliżony charakter do papieru wartościowego. Polskie przepisy implementujące dyrektywę

169 B. Draniewicz, *Opłata produktowa,* Warszawa 2009, s. 59; D. Chojnacki, *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi* [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska* (red.) M. Górski, Warszawa 2011, s. 33.

170 A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2021, s. 200; porównaj W. Radecki [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2014, s. 764.

171 A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawa i obowiązki przedsiębiorców. Zarys encyklopedyczny,* (red.) P. Korzeniowski, Warszawa 2010, s. 115.

MIFID II, w szczególności ustawa u.o.obr.i.f. określają uprawnienie do emisji jako instrument finansowy podlegający obrotowi[172].

Rozwijając jednak pojęcie instrumentu poprzez jego doprecyzowanie jako instrumentu prawnego wszelkie wątpliwości zostają usunięte. Wydaje się, że w podobnym znaczeniu intuicyjnie pojęcie instrumentu jest używane w doktrynie i orzecznictwie.

Pojęcie instrumentu również jest używane przez ustawodawcę zarówno krajowego jak i wspólnotowego.

W obszarze rynków finansowych w polskim systemie prawnym obowiązuje ustawa u.o.obr.i.f. Pojęcie instrumentu finansowego otrzymało tam definicję legalną poprzez wyliczenie pewnych rodzajów transakcji, co do których istnieje wspólny mianownik[173]. Ustawa ta jest jednym z ważniejszych aktów dla rynków finansowych. Instrument w tej ustawie jest rozumiany różnorodnie. Może być to papier wartościowy, ale też kontrakt.

Pojęcie instrumentu prawnego nie jest pojęciem zdefiniowanym jednolicie w polskim systemie prawa[174]. W kontekście modelu instrumentów finansowych należy założyć ich definicyjną różnorodność[175]. W piśmiennictwie wykorzystywany jest ten element ze względu na jego uniwersalne znaczenie. Szukając odniesień językowych badając definicję ze Słownika Języka Polskiego PWN instrument jest opisywany jako przyrząd używany zwłaszcza do czynności wymagających precyzji, środek służący do realizacji czegoś lub dawniej akt urzędowy. Wykładnia językowa oparta na Słowniku Języka Polskiego oprócz definicji w obszarze muzyki i techniki, wskazuje na potoczne znaczenie. Instrumentem jest więc środek służący realizacji określonego celu[176]. W kontekście zatem niniejszej pracy instrument powinien być rozumiany jako środek służący realizacji funkcji prawa ochrony środowiska.

Przede wszystkim należy ten instrument określić jako instrument o charakterze celowym. Zatem w kontekście normatywnym będą to wszelkie regulacje ukierunkowane na osiągnięcie celów ochrony środowiska, które są wynikiem skutecznej realizacji funkcji prawa ochrony środowiska.

J. Stelmasiak wskazuje, iż wykorzystanie instrumentów prawno-finansowych dla celów ochrony środowiska uzasadnia ich swoisty uniwersalizm. W piśmiennictwie podejmowane są próby

172 Art. 2 ust. 1 pkt 2 lit i oraz j ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.) wprost w definicji instrumentu finansowego przez wyliczenie wskazuje na uprawnienia do emisji oraz dodatkowo wymienia derywaty odnoszące się do zmian klimatycznych .

173 K. Glibowski [w:] *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 15

174 J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce* [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, (red.) J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 74; M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 45.

175 M. Lemonnier, *Europejskie modele instrumentów finansowych : wybrane zagadnienia,* Warszawa 2011, s. 271.

176 Słownik Języka Polskiego https://sjp.pl/instrument [dostęp:01.04.2026].

określenia systemu finansowania ochrony środowiska, ale są one obarczone ryzykiem automatycznego przeniesienia ogólnych regulacji finansów publicznych lub prawa finansowego bez uwzględnienia specyfiki ochrony środowiska[177].

Jednocześnie jednak autor wydaje się zauważać, iż jest możliwe sformułowanie zarysu szerokiego katalogu instrumentów finansowo-prawnych obejmującego podatki, opłaty inne daniny, fundusze celowe, dotacje pożyczki, kredyty, ulgi, zwolnienia podatkowe, preferencje celne.

Katalog ten można w pewnym sensie uporządkować dzieląc na dochody finansów publicznych, wyspecjalizowane podmioty lub rachunki oraz wydatki publiczne uzupełnione przez komercyjne finansowanie i ulgi oraz obciążenia podatkowe. Próba tej klasyfikacji pokazuje mimo trudności szeroki wachlarz możliwości jakie ustawodawca ma w doborze właściwych instrumentów. Zabieg ten daje również ciekawy wniosek dotyczący braku znaczenia przynależności danego instrumentu do prawa publicznego albo prywatnego. Ta uwaga skłania do podjęcia wniosku, iż w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska instrument prawny może mieć walor hybrydy, a więc instrumentu wykorzystywanego w regulacji prawa prywatnego oraz publicznego. W tym kontekście dalej możliwe jest węższe podejście ograniczone do regulacji p.o.ś.

Ustawa p.o.ś. nie zawiera definicji legalnej instrumentu prawnego. Pojęcie to pojawia się jednak w kilku przepisach. Po pierwsze Tytuł IV Dział II art 248 p.o.ś. oraz dalsze zawiera określenie instrumentów prawnych służących przeciwdziałaniu poważnej awarii przemysłowej. Przepisy te określają szereg obowiązków administracyjnych nakładanych na zakład o zwiększonym lub dużym ryzyku awarii przemysłowej. Są to obowiązki planistyczne i sprawozdawcze nakładane na prowadzącego zakład oraz odpowiadające im zadania publiczne właściwych organów administracji. Konstrukcja oparta jest o metodologię administracyjnoprawną.

Pojęcie instrumentu pojawia się również w kontekście celów i zadań NFOŚiGW jako podmiotu mogącego wdrażać instrument finansowy. Art 400b p.o.ś. odwołuje się w tym zakresie do art. 38 ust. 4 lit b pkt ii rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303 /2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.[178]. Instrument ma tu jednak znaczenie bardziej ekonomiczne, związane z potencjalnymi mechanizmami finansowania ochrony środowiska. W sensie ekonomicznym można bowiem użyć instrumentu „wejścia kapitałowego" do spółki akcyjnej strategicznej dla celów ochrony środowiska. W sensie prawnym natomiast, ta operacja będzie zawierała element umowy nabycia akcji albo udziałów. Instrumentem prawnym w sensie materialnym będzie w zasadzie akcja

177 J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 174; tam też J. Małecki *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 21.

178 Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 320 z późn. zm.

jako papier wartościowy, który jednocześnie może być instrumentem finansowym w rozumieniu ustawy u.o.obr.i.f.

Niewątpliwe instrument ekonomiczny musi mieć również ramy prawne. Regulacje szczegółowe zawierało w tym obszarze opisane wyżej rozporządzenie ogólne 1303/2013 mające kluczowe znaczenie w procesie dystrybucji funduszy strukturalnych. Warto podkreślić, iż w unijnej perspektywie finansowej której realizacji powyższe rozporządzenie dotyczy, szczególny nacisk w finansowaniu ochotny środowiska został położony na rozwój instrumentów finansowych rozumianych jako inny rodzaj wsparcia niż dotacyjne i pożyczkowe. Pomimo zakończenie perspektywy finansowej 2013-2020 dla środków wspólnotowych, przepis art. 400b p.o.ś nie został znowelizowany, co dawałoby wyraźną legitymację dla NFOŚiGW do podjęcia wdrażania instrumentów finansowych w kolejnych perspektywach.

W tym zakresie można poszukiwać wielu analogii w obszarze działalności inwestycyjnej na rynkach finansowych. Pojecie instrumentu finansowego jest pojęciem zdefiniowanym i funkcjonuje w ramach ustawy u.o.obr.i.f. Dotyczy to na przykład obligacji lub instrumentów pochodnych. Za instrumenty umowne w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należałoby również w szerszym znaczeniu, niż definicja legalna z tej ustawy, uznać na przykład umowy kredytu określone jako czynności bankowe *sensu stricte* w ustawie pr.bankowe.

Wspomniane instrumenty komercyjne mają jednak w istocie zastosowanie uniwersalne i mogą dotyczyć nie tylko projektów o charakterze środowiskowym. Materializuje się więc ryzyko automatyzmu wspomniane wyżej. Problem zatem uznania na przykład emisji obligacji o zakreślonym celu środowiskowym w warunkach emisji jako instrumentu prawnego finansującego funkcje prawa ochrony środowiska jest rozwiązywalny jedynie poprzez uznanie katalogu takich instrumentów *sensu largo* poza bezpośrednia regulacją p.o.ś. Jest to kolejny dowód na interdyscyplinarność i sozologiczne podejście w ochronie środowiska[179].

Ustawa p.o.ś. odwołuje się do pojęcia instrumentu w kontekście przepisów ustrojowych dla spółki Polskie Domy Drewniane S.A. Jednak to odniesienie w art. 421d tej ustawy ma również bardzo silne konotacje ekonomiczne. Odnosi się bowiem do sytuacji w której wyżej wymieniony podmiot staje się spółka publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz spółkach publicznych[180].

W kontekście więc przepisów p.o.ś. widać ewidentnie silne powiązanie pojęcia instrumentu z aspektem finansowym oraz ekonomicznym. Są to przykłady wprost powołujące się na instrument

179 U. Szymańska, E. Zębek, *Ochrona środowiska jako interdyscyplinarna dziedzina wiedzy*, Olsztyn 2014, s. 20.
180 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 592.

jako środek osiągnięcia celów prawa ochrony środowiska. Analiza pokazuje również różnorodność instrumentów, które mogą być opisane metodą administracyjnoprawną jako nakładane obowiązki lub instrumenty będące dźwigniami finansowymi dla realizacji przedsięwzięć w ochronie środowiska.

Są to przykłady instrumentów łatwe do zidentyfikowania, ale nie wyczerpujące katalogu środków w prawie ochronie środowiska. Większość instrumentów nie została zidentyfikowana językowo, natomiast ich odnalezienie wymaga szczegółowej rekonstrukcji norm prawnych z zastosowaniem metodologii administracyjnoprawnej oraz cywilnoprawnej.

W ramach innego przykładu z pogranicza prawa energetycznego i ochrony środowiska ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii podaje jako przedmiot regulacji mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii i paliw w instalacjach odnawialnego źródła energii[181].

Pojęcie instrumentu prawnego w kontekście ochrony powietrza było analizowane przez J. Bocia i K. Nowackiego w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych [182]. W tym ujęciu wskazano, iż rozumienie pojęcia instrumentu prawnego ma znaczenie w zasadzie intuicyjne. Nie jest objęte definicja legalną. Autorzy jednak wśród instrumentów prawnych służących ochronie przed zanieczyszczeniami wymieniają instrumenty administracyjnej kontroli wstępnej takie jak pozwolenia emisyjne, obowiązki administracyjnej kontroli bieżącej związane z dokonywaniem pomiarów, instrumenty odpowiedzialności prawnej oraz ograniczone kompensacje.

Można uzupełnić ten pogląd wskazując, iż na potrzeby konkretnych aktów prawnych instrumenty prawne mogą być definiowane funkcjonalnie poprzez wyliczenie.

Skoro zatem instrument prawny jest opisany przez regulacje prawne, to powstaje pytanie czy można utożsamić go z pojęciem normy prawnej. Skoro norma prawna ujmuje w swojej hipotezie pewien stan faktyczny i podaje dyspozycje zachowania oraz ewentualną sankcję, to funkcjonalnie istnieje pewna analogia do pojęcia instrumentu prawnego. Wydaje się jednak, iż instrument prawny może być nieco szerszym pojęciem jako obejmujący pewien zbiór norm prawnych, które tworzą ramy jego funkcjonowania.

Podejmując na przykład zagadnienie podstawowego instrumentu prawa publicznego związanego z finansowaniem funkcji prawa ochrony środowiska, jakim jest dotacja ze środków publicznych, nie sposób przyjąć, iż będzie ona ujęta w jednej normie prawnej. Po pierwsze będą ją

181 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 68.

182 J. Boć, J. Rotko, *Organizacja i instrumenty prawnej ochrony powietrza w Polsce* [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami i emisyjnymi w Polsce i w Niemczech,* (red.) J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 74.

konstytuować normy prawne wynikające z ustawy u.f.p. lub ustaw szczególnych, jako wydatek publiczny. Po drugie instrument ten będą dalej tworzyć normy prawa cywilnego, skoro formą udzielenia dotacji może być oprócz decyzji administracyjnej, także umowa cywilnoprawna. Po trzecie w przypadku konieczności zwrotu dotacji zastosowanie znajdą wszelkie normy egzekucyjne właściwe dla egzekucji administracyjnej albo sądowej.

Na tej podstawie na potrzeby przedmiotowego modelu regulacyjnego opisałbym instrument prawny jako zbiór norm prawnych powiązanych funkcją tego instrumentu i celem regulacji. Co do funkcji i celu w przypadku prawa ochrony środowiska jest on identyfikowalny poprzez przedmiot ochrony jakim jest środowisko. Istnieje tu również nawiązanie do metody regulacji, która była przedmiotem analizy w poprzednich rozdziałach.

Po rozstrzygnięciu zależności między instrumentem prawnym, a normą prawną warto jeszcze odnieść się do pojęcia instytucji prawnej. Pojęcie instytucji prawnej jest rozumiane szerzej, niż norma prawna, czy też instrument prawny. Oznacza ona trwałe formy regulacji prawnych typowych stosunków społecznych dla danej gałęzi prawa. Instytucjami prawnymi są własność, spadkobranie, spółka, samorząd terytorialny[183]. Instytucja prawna zatem to pojęcie najszersze z tych „urządzeń" prawnych, której działanie jest gwarantowane istniejącymi instrumentami prawnymi. Skoro instytucją prawa cywilnego jest własność, to jej ochronę zapewnia szereg instrumentów procesowych, na przykład roszczenie negatoryjne.

Z tego punktu widzenia można więc uznać, iż instrument prawny to urządzenie regulacyjne stanowione normą lub zespołem norm prawnych zmierzające do realizacji funkcji danego prawa i zapewniające działanie jego instytucji.

Mając zatem rozstrzygniętą zależność między normą prawną, instrumentem prawnym, a instytucją prawną można podjąć próbę klasyfikacji instrumentów prawnych.

Metoda regulacji narzuca przyjęcie pierwszego podziału instrumentów prawnych w regulacji ochrony środowiska. Skoro w regulacji ochrony środowiska są wykorzystywane trzy określane jako klasyczne metody regulacji[184], to należałoby przyjąć, iż możemy wyróżnić instrumenty cywilnoprawne, instrumenty karnoprawne oraz instrumenty administracyjnoprawne.

Na ten podział nakłada się dychotomiczny podział na prawo prywatne i prawo publiczne. Zatem instrumenty prawa cywilnego przede wszystkim są też instrumentami prawa prywatnego. Natomiast instrumenty administracyjnoprawne i karnoprawne powinny być uznane za instrumenty prawa publicznego.

183 P. Winczorek, T. Stawecki, *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa1999 s. 76.
184 L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa,* Toruń 2002 s. 91.

Przy pierwszej analizie punktem wyjścia wydaje się być właśnie podział na instrumenty prawa prywatnego i instrumenty prawa publicznego. Podział ten jednak obecnie ulega pewnemu zaburzeniu ze względu na procesy prywatyzacji norma prawa publicznego. Natomiast przepisy prawa publicznego w przypadku zbiegu z instytucjami prawa prywatnego, jako przepisy *ius cogens* bezwzględnie obowiązujące wymuszają swoje zastosowanie. Przykładem jest tematyka umów cywilnoprawnych zawieranych przez instytucje publiczne. Nie ulega wątpliwości, iż cywilnoprawna zasad swobody kontraktacji jest mocno ograniczana przez należące do prawa publicznego przepisy ustrojowe tych instytucji. Ograniczeniem nie podlegającym modyfikacji jest również zakres zadań publicznych realizowany przez te instytucje. Instytucje publiczne nie mają pełnej swobody, co do określenia warunków i celów zawieranych umów. Ich działanie jest zdeterminowane przydzielonymi im przez ustawodawcę zadaniami publicznymi.

Zatem konstrukcja tego typu umów będzie musiała uwzględnić uwarunkowania publicznoprawne związane z dyspozycją środkami publicznymi. Jest to konieczne dla zadośćuczynienia zasadzie legalizmu wiążącej sektor publiczny. Jej wyraz zawiera się w stwierdzeniu, iż dopuszczalne są te umowy, których zawarcie przewiduje właściwość instytucji publicznych. Jest to całkowite przeciwieństwo zasady swobody kontraktacji dotyczącej podmiotów prywatnych. Dla tych podmiotów uzasadnieniem może być interes majątkowy lub osobisty, ale dobór form zabezpieczenia tego interesu jest dość swobodny.

Może zatem się okazać, iż forma czynności jaką jest umowa cywilnoprawna ma również wymiar publicznoprawny i jest także określona interesem publicznym. Determinuje to głównie strona podmiotowa. Zmienia to całkowicie optykę tej formy oraz instrumentów prawnych wykorzystujących tę formę.

Nawiązując ponownie do kwestii metody regulacji oparcie głównego podziału instrumentów prawnych w regulacji prawa ochrony środowiska na tym kryterium wydaje się dość naturalne. Kryterium to jest również związane z przedmiotem regulacji. Kontynuując przykład umowy, nawet w przypadku umów zawieranych przez instytucje publiczne dla realizacji ich zadań, działanie to pozostaje co do zasady regulowane metodą cywilnoprawną. Warunki umowy są zdeterminowane przez przepisy prawa publicznego i strony nie mogą jej w pełni negocjować. W żadnym natomiast wypadku nie może istnieć przymus zawarcia umowy dla stron. Podstawowy wyraz metody cywilnoprawnej będzie zatem związany z możliwością odmowy zawarcia umowy. Brak swobody mógłby skutkować wadliwością czynności prawnej. Nie tyle zatem negocjowalność, co swobodna wola w przyjęciu warunków umowy jest ostatecznym kryterium stwierdzenia zastosowania metody cywilnoprawnej regulacji dla danego instrumentu.

W prawie ochrony środowiska jest szczególnie istotne uwarunkowanie umów, ze względu na głęboko sięgające korzenie administracyjnoprawne regulacji[185]. Zatem prawa i obowiązki stron dotyczące ochrony środowiska ujmowane w umowach muszą uwzględniać aspekty administracyjnoprawne. Takie umowy, w szczególność zawierane w zakresie działalności administracji publicznej mogą w moje ocenie być kwalifikowane jako instrumenty prawa publicznego, ze względu na interes publiczny stanowiący przyczynę ich zawarcia. Nawet jednak w tym przypadku nasuwa się interesujący wniosek, iż tego typu umowa nie powinna być określana jako instrument administracyjnoprawny. Jej warunki nie są w pełni negocjowalne, ale strony mogą odmówić jej zawarcia. Ma ona zatem wciąż jako instrument rdzeń cywilnoprawny implikowany metodą regulacji. W tym miejscu zatem powstaje dylemat, czy można niektóre umowne instrumenty cywilnoprawne również określić jako instrumenty prawa publicznego.

Problem ten nie został jeszcze w pełni opisany, ale w doktrynie występuje pojęcie umów publicznoprawnych. Determinantem tego określanie musi być strona podmiotowa stosunku prawnego, którą będzie Skarb Państwa, a w praktyce jego *statio fisci* organ administracji publicznej. Problematyka powinna również dotyczyć instytucji publicznych funkcjonujących na granicy administracji publicznej i sektora prywatnego, a mających osobowość prawną i zdolność kontraktową niezależną od podmiotowości Skarbu Państwa.

W wyniku wyodrębnienia instrumentów cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska, możliwe jest dokonanie dalszego ich podziału na bazie klasyfikacji czynności cywilnoprawnych, które co do zasady są źródłem zobowiązania cywilnoprawnego.

Po pierwsze zatem mogą to być instrumenty prawne o charakterze dwustronnym, których najlepszym przykładem mogą być rożnego rodzaju umowy i porozumienia. Instrumenty mogą mieć również charakter jednostronny . W kontekście finansowania mogą to być pewne formy gwarancji spłaty długu. Uzupełnieniem tego podziału mogą być instrumenty prawne oparte o uchwały organów kolegialnych, takie jak uchwały sejmiku województwa. Akty prawa miejscowego mogą warunkować istnienie niektórych roszczeń cywilnoprawnych.

Instrumenty cywilnoprawne w prawie ochrony środowiska mogą mieć także charakter zobowiązujący lub rozporządzający. W kontekście finansowania może to być pożyczka udzielana przez fundusze ochrony środowiska. W przypadku uwzględniania efektu ekologicznego jako przedmiotu zobowiązania pożyczkobiorcy możliwa jest kwalifikacja pożyczki jako instrumentu umownego o charakterze wzajemnym. W tym wypadku oprócz zwrotu pożyczki świadczeniem wzajemnym pożyczkobiorcy jest osiągnięcie i wykazanie efektu ekologicznego. Rozporządzający

185 J. Sommer, *Prawo ochrony środowiska Poradnik praktyczny w Polsce*, Wrocław 1993, s. 66.

charakter mogą mieć natomiast umowy przenoszące własność związane z nabyciem przez parki narodowe nieruchomości w celu rozszerzenia obszaru ochrony. To ostatnie zadanie skłania również do podziału instrumentów prawnych w prawie ochrony środowiska, na te mające na celu finansowanie i takie, które dotyczą instytucji prawnych spoza modelu regulacyjnego instrumentów finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W przypadku nabycia nieruchomości na cele terytorialnej ochrony przyrody, instrumentem w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska będzie bezzwrotne dofinansowanie, w szczególności ze środków funduszy ochrony środowiska.

Na marginesie dość poważny dylemat wiąże się określeniem jako instrumentów umownych w prawie ochrony środowiska, w szczególności w kontekście finansowania jego funkcji, wszelkiego rodzaju umów których przedmiot jest finansowanie projektów środowiskowych. Co do zasady finansowanie można w tym zakresie podzielić na te umowy, których źródłem są środki publiczne i umowy te pretendują do miana instrumentu bezzwrotnego w formie umowy publicznoprawnej[186] oraz umowy związane z pozyskiwanie finansowania komercyjnego. W drugim ujęciu w przypadku finansowania projektowego mowa będzie o różnego rodzaju wariantach finansowania kredytowego lub dłużnego związanego na przykład z emisją obligacji przedsiębiorstwa pod konkretny projekt o charakterze środowiskowym. Ten aspekt był w literaturze przedmiotu analizowany w szczególności pod względem sposobu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska i gospodarka wodną[187].

Ważnym kryterium podziału instrumentów może być także źródło powstania zobowiązania cywilnoprawnego stanowiącego podstawę zastosowania tego instrumentu. Oprócz wymienionych wyżej przykładów instrumentów wynikających z czynności prawnych, przeważającym źródłem powstania zobowiązań cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska jest delikt skutkujący odpowiedzialnością odszkodowawczą.

Odpowiedzialność ta oprócz regulacji na poziomie p.o.ś. została uwzględniona w szeregu ustaw szczególnych. W końcu w niektórych przypadkach źródłem powstania zobowiązania może tez być decyzja administracyjna. Charakter jednak roszczeń uprawnionego do odszkodowania na podstawie decyzji administracyjnej może być dyskusyjny i nie można przesądzić jednoznacznie, czy tego typu konstrukcje należy klasyfikować jako instrument cywilnoprawny, czy jako instrument administracyjnoprawny. Można jednak z pewnością w prawie ochrony środowiska wyróżnić cywilnoprawne instrumenty umowne oraz instrumenty odszkodowawcze związane z deliktem.

186 Porównaj rozdział II.1.3 niniejszej pracy w zakresie pojęcia umów publicznoprawnych.

187 M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005, s. 461; A. Tyszecki [w:] *Ochrona Środowiska Acquis communautaire,* (red.) Z. Brodecki*,* Warszawa 2005, s. 344.

Instrumenty te będą dotyczyły odpowiedzialności prawnej w prawie ochrony środowiska odpowiednio *ex delicto* i ex *contractu.*

W tym kontekście przechodząc do instrumentów administracyjnoprawnych, które jednocześnie są instrumentami prawa publicznego w prawie ochrony środowiska, najistotniejsze będą instrumenty oparte o formę decyzji administracyjnej. Pod tym kryterium biorąc pod uwagę przedmiot decyzji należałoby rozróżnić instrumenty o charakterze finansowym oraz niefinansowym. Te ostatnie będą dotyczyły nakazu lub zakazu określonego zachowania lub działalności, ewentualnie przyznania określonych uprawnień, także w związku z realzacją odpowiedzialności administracyjnoprawnej[188]. Przykładem mogą tu być decyzje dotyczące wstrzymania określonej działalności w ustawie p.o.ś. lub wydanie pozwolenia na korzystanie ze środowiska.

Z kolei wszelkie decyzje nakładające obowiązek zapłaty kar pieniężnych lub opłat będą miały charakter finansowy. Kary te nie powinny być rozpatrywane jako substrat odszkodowania na rzecz Skarbu Państwa, lecz jako pełniące role prewencyjną[189]. Aspekt ten nie dotyczy tylko dokonania zapłaty kary lub opłaty przez podmiot obowiązany decyzją. Podział ten ma znaczenie ze względu na fakt, iż ustawodawca przychody z tych decyzji określa jako celowe i ustala szczególny sposób wydatkowania tych środków. W tym ujęciu taki instrument ma walor źródła finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Pozyskane środki mogą być przeznaczane na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, ale w sposób pośredni poprzez utworzenie w budżecie państwa lub budżecie jednostki samorządu terytorialnego funduszu celowego na podstawie przepisu ustawy. Zatem wydana decyzja administracyjna nie w każdym przypadku określi konkretny przedmiot finansowania, więc nie można opisać tej decyzji jako instrumentu bezpośrednio finansującego funkcje prawa ochrony środowiska.

Jednak pośrednio skoro ustawodawca zastrzega, iż przychody z egzekucji obowiązku określonego decyzją mają być przeznaczone po wpłacie na konkretne zadanie publiczne realizowane przez właściwą instytucję, to w tym pośrednim znaczeniu taka decyzja administracyjna generuje w ujęciu ekonomicznym konkretne środki finansowe. Konkretyzacja podstawy prawnej nastąpi na poziomie wydatkowania tych środków w jednostce organizacyjnej lub instytucji będącej dysponentem dla utworzonego w ten sposób funduszu celowego.

188 Porównaj K. Szuma, *Wybrane instrumenty odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku* [w:] *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku* (red.) B. Rakoczy, Toruń 2010, s. 146; K. Kwaśnicka, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011, s. 48.

189 M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008, s. 103.

Rozpatrując decyzję administracyjną nakładającą obowiązek pieniężny w prawie ochrony środowiska jako formę prawną działania administracji publicznej, tylko na poziomie zakończonego postępowania administracyjnego nie można jej uznać za bezpośredni instrument prawny w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Natomiast skoro na potrzeby niniejszego wywodu, instrument prawny został zdefiniowany jako pojęcie szersze od pojedynczej normy prawnej i obejmujący zespół norm konstytuujący jego mechanizm, to łącząc normy stosowane jako podstawa materialna wydania decyzji nakładającej obowiązek zapłaty na dany podmiot wraz z normami opisującymi dalsze zasady wydatkowania tych środków już jako środków publicznych, można przyjąć, iż łącznie te normy tworzą instrument publicznoprawny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Za instrumenty o charakterze administracyjnoprawnym w obszarze prawnopodatkowym należy uznać przede wszystkim rożnego rodzaju ulgi mające na celu wsparcie ochrony środowiska.

W tym kontekście pomimo faktu, iż powodują one zmniejszenie pasywów i obciążeń publicznoprawnych podatnika, to pośrednio umożliwiają przesunięcie środków finansowych na cele ochrony środowiska. Ulgi mogą być stosowane w odniesieniu do podatku leśnego, podatku od nieruchomości, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku dochodowego od osób prawnych, podatku od towarów i usług[190].

Całość segmentu instrumentów prawnopodatkowych służących realizacji funkcji prawa ochrony środowiska wiąże mający charakter postulatywny art. 283 p.o.ś. wskazujący na konieczność różnicowania stawek podatków i daniny publicznych z uwzględnieniem celów ochrony środowiska. Jest to wyraz funkcji stymulacyjnej prawa ochrony środowiska[191]. Udzielane ulgi są zatem instrumentami prawnymi o charakterze finansowym i prawnopodatkowym pośrednio finansującymi realizację funkcji prawa ochrony środowiska. Ich działanie bowiem nakłania podatnika do określonych działań w obszarze ochrony środowiska w celu uzyskania korzyści podatkowej. Identyfikacja normy prawnej określającej regułę wydatkową po stronie podatnika, która pokazuje ścieżkę przepływu uwolnionych środków własnych na skutek działania ulgi jest utrudniona. Trudno tu przyjąć analogiczną tezę dotyczącą jasnych reguł wydatkowania środków publicznych. Szczególne jednak znaczenie mają te ulgi, które wiążą się z koniecznością wykazania przez podatnika realizacji określonego projektu. Przykładem takiej ulgi może być ulga termomodernizacyjna dla której uzyskania konieczne jest wykazanie realizacji określonego

190 A. Goettel, *Wybrane proekologiczne preferencje podatkowe*, Białostockie Studia Prawnicze z.18 z 2015, s. 113 -128.

191 B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska Zagadnienia podstawowe,* Warszawa 2008 , s. 72.

przedsięwzięcia. Jest to instrument prawnopodatkowy, który może współgrać w finansowaniu termomodernizacji budynków z instrumentem umownym w formie dotacji.

Nie dającym pełnego obrazu ale reasumującym katalog instrumentów administracyjnoprawnych o charakterze finansowym jest art. 272 p.o.ś. Wskazuje on na środki finansowo-prawne ochrony środowiska takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska, administracyjne kary pieniężne, zróżnicowanie stawek podatków i danin oraz opłaty emisyjne. W ogólnym założeniu dochody te lub ulgi powinny zasilić system finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Szczególna rola w tym zakresie przypada funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Sposób ujęcia tych instrumentów w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska może być jednak odczytywany łącznie z dalszymi regułami wydatkowymi w systemie finansów publicznych. Same środki finansowo-prawne w rozumieniu art. 272 p.o.ś. są bardziej źródłem pozyskania dochodów budżetowych, ale pełnią też istotne funkcje prewencyjne. Ich funkcja finansowa względem funkcji prawa ochrony środowiska ujawnia się dopiero na etapie wydatkowania przez jednostki sektora finansów publicznych.

Na podobnej zasadzie należy rozpatrywać konstrukcję nawiązki w prawie karnym na cele ochrony środowiska. W prawie karnym na potrzeby określenia modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska istotne są zatem instrumenty prawa karnego zawierające obowiązek zapłaty określonych środków na rzecz ochrony środowiska. Takim instrumentem może być nawiązka karna.

W związku ze zróżnicowanym charakterem metod regulacji używanych przez ustawodawcę oraz różnorodnością w katalogu instrumentów prawnych w konkretnych stanach faktycznych może dojść do zbiegu w ich zastosowaniu.

Skoro zatem instrument jest narzędziem wykorzystywanym przez ustawodawcę w celu osiągnięcia określonych skutków i jest ujęty w normie lub zespole norm prawnych, to możliwy jest zbieg norm prawnych w ich zastosowaniu. Zbieg ten należałoby zatem określić jako normatywny. Może mieć charakter kolizyjny lub uzupełniający. Poprzez kolizję należy rozumieć sprzeczne dyspozycje zachowania dla adresata normy w tym samym stanie faktycznym. Ewentualnie ten sam adresat może otrzymać dwie sprzeczne dyspozycje zachowania lub w przypadku wypełnienia jednej z dyspozycji narazić się na sankcję wynikającą z drugiej normy. Ostatecznie też dwie normy prawne mogą się uzupełniać dając adresatowi szerszy wybór sposobów działania, prowadząc do tego samego skutku. Jeżeli jednak instrumenty opisane tymi normami mogą się uzupełniać, to należałoby rozróżnić sytuacje, kiedy ich łączne zastosowanie jest koniecznością i ma walor kumulatywny, od sytuacji kiedy te instrumenty konkurują w zastosowaniu, a uprawniony ma wybór, co do łącznego ich zastosowania lub wyboru tylko jednej formuły. Już na ogólnym poziomie regulacji można stwierdzić, choć kwestii zbiegu w modelu finansowania będzie poświęcony odrębny rozdział, iż tam

gdzie zbieg jest rozstrzygany przez przymus i przepisy *ius cogens,* istnieje wysokie prawdopodobieństwo zastosowania metody administracyjnoprawnej w konstrukcji instrumentu prawnego.

W tym ujęciu w modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zbieg będzie nosił cechy montażu finansowego, jeżeli nie zajdą warunki wykluczające zastosowanie równoległe danych instrumentów prawnych. W tym kontekście zbieg instrumentów prawnych może też dotyczyć stanów faktycznych niezwiązanych z finansowaniem. Skoro dla celów niniejszej pracy instrument prawny został zdefiniowany jako norma prawna lub zespół norm prawnych, to dla kwestii zbiegu zastosowanie mogą znaleźć ogólne zasady kolizyjne dotyczące zbiegu norm prawnych wypracowane przez naukę prawa. W szczególności cenny jest dorobek prawoznawstwa[192], a także doktryny prawa cywilnego[193].

W kontekście finansowania zbieg może mieć charakter konkurencyjny, w którym adresat ma możliwość dokonania wyboru między kilkoma instrumentami prawnymi służącymi finansowaniu realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Zbieg może mieć charakter kumulatywny w którym zastosowanie łącznie dwóch lub więcej instrumentów będzie wręcz konieczne. W końcu zbieg może mieć charakter wykluczający, w sytuacji kiedy jeden z instrumentów wymusza swoją wyłączną właściwość.

Szczególne przypadki zbiegu mogą też dotyczyć odpowiedzialności prawnej w prawie ochrony środowiska. Skoro prawo to przewiduje więcej niż jeden rodzaj odpowiedzialności, to jedno zdarzenie lub czyn może powodować powstanie różnych skutków w sferze odpowiedzialności cywilnej, karnej lub administracyjnej. Można więc też mówić o zbiegu norm dotyczących odpowiedzialności prawnej, także w kontekście ich wzajemnych relacji[194]. Możliwy jest również zbieg skarg i roszczeń związanych z odpowiedzialnością prawną[195].

Kwestia zbiegu instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska będzie jeszcze rozwinięta, natomiast poza tym modelem kolizje międzygałęziowe mogą mieć również miejsce w procesie stosowania prawa.

Na ogólnym poziomie rozważenia zbiegu normatywnego w zastosowaniu instrumentów prawnych w prawie ochrony środowiska załóżmy następujący, hipotetyczny stan faktyczny poza omawianym modelem regulującym finansowanie. Ogólny przykład pozwoli na lepsze wyobrażenie

192 J. Wróblewski *Modele systemów norm a system prawa* [w:] *Pisma wybrane* (red.) M.Zirk-Sadowski, Warszawa 2015, s. 224.

193 A. Ohanowicz, *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963, s. 169.

194 J. Stelmasiak, *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Ekologia i Prawo. Materiały z sesji naukowej Lublin 7-8 czerwca 1997*, (red.) A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1999, s. 149.

195 J. Gajda, Z. Gawlik, *Podstawy prawa cywilnego część ogólna*, Warszawa 2003, s. 27.

kwestii zbiegu instrumentów prawnych w tym zakresie. W dalszych rozdziałach zostanie omówiony w węższym zakresie zbieg instrumentów w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

W przykładowym stanie faktycznym dany podmiot jest właścicielem nieruchomości gruntowej, na której postawił budynek. Właściciel sąsiedniej nieruchomości zaniechał przycinania drzew rosnących na jego działce, a ich gałęzie zwieszają się nad gruntem pierwszego właściciela i jednocześnie odcinają światło słoneczne na skutek czego na działce pierwszego właściciela nieruchomości nie mogą rosnąć rośliny. Według przepisów prawa cywilnego pierwszy właściciel ma prawo gałęzie lub korzenie wkraczające na jego grunt usunąć, a po drugie może dochodzić roszczenia negatoryjnego z tytułu immisji. W kontekście bowiem cywilnoprawnym zacienienie działki sąsiedniej może być niedozwoloną immisją. Ewentualnie właściciel zacienionej działki może dochodzić kosztów wykonania zastępczego.

Wydawałoby się, że doszło do zbiegu dwóch roszczeń prawa cywilnego, które zadziałały konkurencyjnie. Właściciel pierwszej działki ma pewien wybór, co do sposobu ochrony swego prawa, ale wprost nie jest to zbieg w zakresie prawa ochrony środowiska, pomimo iż dotyczy nasadzeń mogących być elementem środowiska. W takim kształcie mimo, iż przedmiotem sporu jest przerost gałęzi i korzeni drzewa, to w zasadzie nie będą one rozpatrywane jako element definicji środowiska, ale jako przedmiot prawa własności w sensie cywilistycznym.

Do tego stanu faktycznego dodajmy kilka modyfikacji. Załóżmy że drzewa na granicy przekraczają normy administracyjne zezwalające na ich wolną wycinkę, więc konieczne jest uzyskanie stosowanego zezwolenia. Co więcej, niektóre z nich posiadają status pomników przyrody. Normy prawa administracyjnego ograniczają więc możliwość wykorzystania roszczeń stworzonych przez prawo cywilne. Właściciel gruntu na którym są posadowione, nie może zatem w sposób swobodny dokonać ich wycinki lub przycięcia. Ograniczeniu ulega więc jedno z praw właściciela do zużycia lub zniszczenia rzeczy. Właściciel gruntu na którym są nasadzenia, nie może zatem uczynić zadość roszczeniu pierwszego właściciela. Jest uzależniony od decyzji właściwych organów. Można oczywiście dalej skomplikować ten przykład dodając, iż część drzew jest położna na części nieruchomości gruntowej zakwalifikowanej jako grunt leśny. To dalej oznaczałoby konieczność zastosowania przepisów dotyczących gospodarki leśnej i uzyskania odrębnych zgód. Instrument administracyjnoprawny działa w tym zakresie w ramach realizacji funkcji prawa ochrony środowiska.

Zatem ze zbiegu konkurencyjnego roszczeń prawa cywilnego ostatecznie otrzymaliśmy zbieg kolizyjny tych norm z normami prawa administracyjnego wywodzonymi z ochrony przyrody. Zbieg taki musiałby uwzględnić sąd powszechny przy badaniu roszczeń cywilnoprawnych.

Sentencja wyroku sądu powszechnego musiałaby przyjąć warunkowy charakter. Tak jak zbieg w przypadku sporu czysto cywilnoprawnego między potencjalnymi normami mógłby mieć charakter konkurencyjny, a uprawniony dokonałby wyboru według swojego interesu, tak w zbiegu z normą administracyjnoprawną wynikiem musi być wykluczenie zastosowania norm cywilnoprawnych.

Dalej rozwijając ten przykład, skoro doszłoby to rozwiązania sporu o immisję, a niektóre z drzewostanu wymagałby wykonania prac konserwacyjnych lub dendrologicznych ich właściciel w celu zachowania ich stanu może poszukiwać środków na wykonanie tych prac. Może zatem wykorzystać dostępne dotacje ze środków publicznych lub łączone z nimi ulgi podatkowe albo finansowanie kredytem. Przykład ten nie wymaga komplikacji określeniem statusu właściciela jako przedsiębiorcy, ponieważ w tym aspekcie dodatkowym czynnikiem byłyby zasady pomocy publicznej związane z ochroną konkurencji. Dostępne instrumenty prawne miałby zbieżne zastosowanie i doszłoby do ich łącznego, kumulatywnego zastosowania. Warunki uzyskania dotacji mogą wykluczyć możliwość finansowania w przypadku wykorzystania przez właściciela środków z kredytu komercyjnego. W skrajnym wypadku gdyby drzewa zostały zniszczone, a sprawca czynu zabronionego ustalony, poszkodowany właściciel mógłby otrzymać nawiązkę w sprawie karnej.

Przykład ten pokazuje ponownie wszechstronne wykorzystanie w prawie ochrony środowiska różnych metod regulacji oraz różnorodność instrumentów prawnych, w szczególności wykorzystanych w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Dodatkowo zbieg instrumentów prawnych regulowanych odmiennymi metodami może wykraczać poza model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Dla niniejszej pracy istotne jest zawężenie tego problemu do omawianego modelu regulacyjnego oraz aspektów prawa materialnego.

1.5. Model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Poprzednie wywody zawarte w rozdziałach dotyczących instrumentów prawnych oraz metody regulacji prawa ochrony środowiska prowadzą do wniosku, iż zidentyfikowanie modelu finansowania funkcji tego prawa jest zadaniem trudnym. Jednak trudność tę należy potraktować w kategoriach wyzwania zasługującego na status rozbudowanej rozprawy. Przed szczegółową analiza wybranych regulacji instrumentów prawnych możliwe jest na zasadzie analizy zbudowanie ogólnego obrazu teoretycznego tego modelu. Dopiero synteza wniosków szczegółowej analizy regulacji publicznoprawnych o prywatnoprawnych dla zidentyfikowanych instrumentów, może dac pełny obraz przedmiotowego modelu.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż samo pojęcie modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie zostało do tej pory w sposób wyczerpujący dookreślone oraz opisane w literaturze przedmiotu. Zagadnienie jest analizowane po części przez doktrynę prawa ochrony środowiska, w innych elementach przez doktrynę prawa finansów publicznych lub prawa rynków kapitałowych. Brak jest łącznika dla tych analiz.

Za źródło skali problemów w wykładni uważam kwestię metody regulacji, liczbę i rodzaj funkcji prawa ochrony środowiska, rozbieżności w kwestii identyfikacji prawa ochrony środowiska jako samodzielnej i wyodrębnionej gałęzi prawa, a także szerokie zastosowania instrumentów prawnych wywodzonych z różnych gałęzi prawa. Zagadnienie to również ma wymiar międzynarodowy, biorąc pod uwagę funkcjonowanie ponadpaństwowych modeli finansowania.

Pojęcia instrumentu, funkcji oraz prawa ochrony środowiska zostały już omówione w poprzednich rozdziałach. Dla ustalenia pojęcia modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska istotne jest powiązanie tych pojęć w ogólnych ramach. W mojej ocenie dla przedmiotowego modelu główne znaczenie ma sprawa funkcji stymulacji procesów gospodarczych, łączona z elementem gratyfikacji za powiązanie prywatnego celu inwestycyjnego z interesem publicznym w ochronie środowiska promowanym przez państwo. Funkcja organizacyjna dla organów publicznych w ochronie środowiska oraz funkcja sankcji w prawie ochrony środowiska również wymaga finansowania, natomiast dla skuteczności omawianego modelu regulacyjnego istotniejsze jest ujęcie modelu jako mechanizmu gratyfikacyjnego. W szczególności gratyfikacji powinno podlegać zrównoważenie środowiskowe działalności gospodarczej, w tym działalności profesjonalnych instytucji finansowych. Zatem w ujęciu prawnym finansowaniu podlega funkcja, która zawiera w sobie cel regulacji. Jest to zbieżne z konstatacją, iż instrumenty prawne w omawianym modelu mają charakter celowy. Gratyfikacja w finansowaniu może polegać na świadczeniu bezzwrotnym lub korzystniejszych warunkach finansowania zwrotnego przy uwzględnieniu w projekcie regulacji prawa ochrony środowiska.

Omawiana interdyscyplinarność prawa ochrony środowiska oraz sozologia ochrony środowiska powodują, iż ilość instytucji prawnych, których zastosowaniu mają służyć instrumenty prawne jest znaczna. Ogólny zarys podziału instrumentów prawnych dokonany powyżej pozwala na powolne, szczegółowe zbudowanie obrazu regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kolejnych rozdziałach, których zadaniem jest już szczegółowe omówienie zidentyfikowanych instrumentów, a następnie analiza wybranych przypadków ich zbiegu.

Jeżeli chodzi o wyodrębnienie modelu regulacyjnego tylko tych instrumentów, których celem jest finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska, to należy przyjąć następujące

szczególne kryteria: charakter podmiotu finansującego, charakter środków finansowych, forma finansowania oraz metoda regulacji.

Ogólnym horyzontalnym kryterium dla wszystkich instrumentów będzie związanie z finansowaniem realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. W przypadku osiągnięcia celu danej regulacji, a więc skuteczności funkcji ostatecznym efektem będzie konkretna zmiana lub zachowanie stanu środowiska, czyli osiągniecie celu regulacji w wyniku działania funkcji.

Po pierwsze w przypadku instrumentów które opierają się na faktycznym przepływie finansowym, w odróżnieniu od na przykład ulgi podatkowej, muszą one być dystrybuowane na cele ochrony środowiska przez konkretny podmiot. Podmiot ten może mieć zatem charakter instytucji publicznej lub podmiotu prywatnego. Może to być organ administracji państwowej, jednostka samorządu terytorialnego lub wyspecjalizowana państwowa albo samorządowa osoba prawna. W tym zakresie katalog jednostek sektora finansów publicznych daje szerokie możliwości. Podmiot prywatny, to w szczególności komercyjna instytucja finansowa lub prywatne przedsiębiorstwo przeznaczające na cele ochrony środowiska środki własne lub pozyskane z finansowania zewnętrznego. Co do zasady zatem, konieczne będzie określenie podmiotu finansującego daną funkcję. Charakter ten może być dychotomicznie opisany jako publiczny albo prywatny. Charakter ustrojowy niektórych podmiotów predestynuje je do uznania za instrumenty prawne o charakterze podmiotowym w omawianym modelu regulacyjnym.

Taka sytuacja wystąpi w przypadku tych podmiotów, dla których funkcja praw ochrony środowisk jest istotą i przyczyną ich założenia. Zatem funkcja prawa ochrony środowiska będzie tak silnie ujawniona w przepisach ustrojowych, iż cała organizacja podmiotu wraz z przepisami ustrojowymi może być uznana za instrument prawny w przedmiotowym modelu. Przykładem instrumentu prawnego o charakterze podmiotowym w omawianym modelu są fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Nie jest bowiem możliwe wyodrębnienie z ich ustroju funkcji prawa ochrony środowiska, ponieważ w ten sposób zostałby usunięty cel ich działania oraz podstawy ich założenia.

Po drugie charakter środków będzie się zawierał w podziale na środki publiczne oraz środki prywatne. Będzie to miało znaczenie dla ustalenia źródła finansowania. Źródłem tym może być budżet państwa albo budżet samorządowy. W przypadku środków prywatnych będzie to kapitał prywatny pozyskany na przykład na rynku komercyjnym. Na potrzeby jednak modelu, ponownie co do charakteru środków wystarczające będzie odwołanie do podziału na środki publiczne i środki prywatne. Należy również uwzględnić sytuację, w których środki publiczne będą w dyspozycji podmiotów prywatnych oraz odwrotnie.

Forma finansowania jest dość złożoną kwestią, a wynika z faktu, iż część instrumentów działa w sposób bezpośredni między stronami stosunku prawnego, tak jak w przykładzie umowy pożyczki, a inne działają pośrednio poprzez dystrybucję na przykład opłat, kar przez budżet państwa, fundusze celowe lub budżet samorządu terytorialnego. W tym ostatnim ujęciu w szczególności dotyczy to środków finansowo-prawnych regulowanych metodą administracyjnoprawną.

Powiązaniem normy dla decyzji administracyjnej oraz normy statuującej reguły wydatkowe będzie wyodrębnienie funduszy i rachunków celowych w budżecie publicznym. Instrument może zatem przyjąć formę umowną lub formę decyzji administracyjnej powiązanej ustawowo z właściwymi regułami wydatkowymi w zależności od przyjętej metody regulacji. Odrębnie należy potraktować regulacje karnoprawne. Podejście pośrednie jest możliwe dzięki przyjęciu definicji instrumentu prawnego jako zespołu norm prawnych. Mogą to być zatem zarówno normy określające zasady wydawania decyzji w przedmiocie kar i opłat, jak również dalsze normy prawne regulujące wydatki budżetów publicznych.

Ostatecznie ważnym czynnikiem łączącym elementy modelu jest metoda regulacji danego instrumentu, o której była już mowa w poprzednich rozdziałach

Zatem ten model regulacyjny polegałby na powiązaniu instrumentów w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska w jednym horyzontalnym zarysie przecinającym sektor publiczny oraz prywatny, środki prywatne i publiczne oraz metody regulacji.

Przy ustaleniu kryteriów tego modelu podstawą było odniesienie do prawoznawstwa i ustalenie elementów konstrukcyjnych stosunku prawnego którymi są podmiot, przedmiot, treść stosunku, czyli prawa i obowiązki podmiotów oraz metoda regulacji. Skoro jednak po pierwsze stosunki w prawie ochrony środowiska mają swoja specyfikę, a instrumenty prawne wykorzystywane w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska mają z założenia celowy charakter, to w szczególności przy zawężeniu do regulacji modelu finansowego, konieczne są bardziej precyzyjne kryteria.

W istocie bowiem instrument prawny i jego zastosowanie musi wiązać się z powstaniem stosunku prawnego. Stosunek taki określiłbym jako środowiskowoprawny o charakterze finansowym. Wyjątkiem może być jednak głębokie osadzenie danego instrumentu na przykład w przepisach ustrojowych administracji publicznej. Jest bowiem granica poza którą w wyniku braku istnienia elementów stosunku prawnego, stosunek staje się stosunkiem wewnętrznym lub wewnątrzorganizacyjnym. Tak dzieje się w przypadku braku możliwości ustalenia chociażby kryterium podmiotowości prawnej, które w strukturze administracji publicznej może zanikać w związku z szerokim wachlarzem jednostek organizacyjnych.

Dlatego model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska musi sięgać nawet głębiej, niż tradycyjny stosunek cywilnoprawny, w którym poszukuje się dwóch podmiotów prawa mających zdolność prawną. Zapewnienie finansowania w budżecie państwa dla państwowej jednostki budżetowej realizującej zadania w zakresie ochrony środowiska ma również walor instrumentu publicznoprawnego dotyczącego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Jedną z funkcji prawa ochrony środowiska jest bowiem funkcja organizacyjna związana z utrzymaniem aparatu organów publicznych w ochronie środowiska[196]. W tym kontekście takim instrumentem będą normy prawa budżetowego określające zasady konstrukcji budżetów publicznych, w tym w części dotyczącej finansowania bieżących potrzeb organów administracji publicznych wykonujących zadania publiczne w ochronie środowiska.

Była już także mowa o pewnych wzmiankach w literaturze przedmiotu w kontekście identyfikacji systemu, czy też modelu finansowania ochrony środowiska w rozdziale dotyczącym instrumentów prawnych. W świetle szerszych opracowań dotyczących prawa ochrony środowiska nie był to jednak wątek wiodący.

Powoływany jest motyw powiązania instrumentów prawnych w ochronie środowiska z ekonomią i finansami. Powiązanie to powoduje, iż modelem finansowania ochrony środowiska zainteresowanie wyrażają zarówno prawnicy, jak i ekonomiści. Od strony analizy ekonomicznej szczególne istotne są źródła finansowania, ryzyka oraz rentowność lub gospodarność. Dla prawników istotą jest zdiagnozowanie kryteriów wyodrębniających właściwe instrumenty prawne dla połączenia źródła finansowania z pożądanym celem, a także wskazanie, w jaki sposób te kryteria pozwalają na stworzenie spójnego obrazu tego modelu.

Niektórzy autorzy poddali kwestie prawnofinansowe w ochronie środowiska głębszej analizie. J. Ciechanowicz – McLean za J. Famielec podaje zestawienie form finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska, które mogą przekładać się na ustalenie instrumentów prawnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska[197].

Zestawienie to z jednej strony obejmuje katalog podmiotów tak ich jak przedsiębiorcy, banki, fundusze ochrony środowiska, jednostki samorządu terytorialnego, budżet państwa, fundusze inwestycyjne oraz zagraniczne instytucje finansowe. W kontekście budżetu państwa doprecyzowałbym, iż w sferze instrumentów umownych stroną będzie Skarb Państwa (art. 33 k.c.). W kontekście form finansowania dalej autorki podnoszą aspekt samofinansowania przedsiębiorcy, w ramach którego zestawienie wymienia między innymi zysk zatrzymany, a więc formułę

196 R. Paczuski, co do funkcji organizacyjnej *Prawo ochrony środowiska,* Bydgoszcz 2000, s. 56.

197 J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej,* Warszawa 2003 s. 154, tam też M. Kożuch, *Sposoby finansowania przedsięwzięć ekologicznych*, Ekofinanse z 2003, nr 4, s. 20; J. Famielec, *System finansowania ochrony środowiska w Polsce,* Kraków 2005, s. 45.

tworzenia rezerw finansowych na określone projekty. Formy samofinansowania obejmują wpływy z emisji akcji i obligacji emitowanych przez przedsiębiorcę. Zewnętrzne formy obejmują kredytowanie projektu przez banki w wariancie kredytu komercyjnego oraz kredytu preferencyjnego. W tej ostatniej kategorii mieści się kredyt, którego warunki są preferencyjne ze względu na bezzwrotne dopłaty do oprocentowania kwoty kapitału lub odsetek. Formy dofinansowania ze strony funduszy ochrony środowiska będą dalej szczegółowo omówione w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa publicznego. Zestawienie podkreśla umorzenie długu z tytułu pożyczki oraz nabycie akcji i udziałów w spółkach jako odrębne formy. Wydaje się, iż w kontekście funduszy ochrony środowiska są to trafne formuły, jednak wynikają one z interpretacji funkcjonalnej działalności funduszy. Jako źródła samofinansowania jednostek samorządu terytorialnego zestawienie wymienia wpływy z emisji obligacji komunalnych oraz wpływy z podatków. Natomiast komercyjne fundusze inwestycyjne akumulują środki poprzez nabywanie aktywów, które mogą być określone jako środowiskowe lub zielone. Mogą to być na przykład zielone obligacje. W kontekście zagranicznych instytucji finansowych uwagę zwraca ekokonwersja długu. Może to być formuła zamiany długu na zobowiązanie do realizacji określonego projektu w ochronie środowiska. Zestawienie jest pomocne przy próbie dalszego określenia rodzajów podmiotów ze względu na przynależność do danego sektora pod względem przyjętego podziału na podmioty prawa publicznego i prywatnego oraz podział form i źródeł finansowania w odniesieniu do sklasyfikowanych na potrzeby modelu instrumentów prawnych.

J. Famielec dodatkowo opisuje schemat finansowania ochrony środowiska w Polsce[198]. Schemat opisuje obieg środków finansowych między sektorem publicznym, prywatnym oraz profesjonalnymi instytucjami finansowymi takimi jak banki oraz fundusze inwestycyjne. Budżet państwa pozostaje główny centrum finansowania bezzwrotnego w formie dotacji, które uzupełniają prywatne darowizny. W pozostałym zakresie przenikają się sektory prywatnych przedsiębiorców, rynki kapitałowe, sektor bankowy oraz budżety prywatnych gospodarstw domowych. Schemat ten mógłby zostać uzupełniony o produkty ubezpieczeniowe dotyczące zabezpieczenia ryzyka środowiskowego. Polisa może stanowić zabezpieczenie środków na wypadek materializacji przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej. Schemat ten ma walor ekonomiczny, natomiast model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska może zdefiniować poszczególne operacje między podmiotami jako konkretne instrumenty prawne.

Z analizy tych zestawień i schematów względem przyjętej w niniejszej pracy definicji instrumentu prawnego wynika, iż dość istotne znaczenie ma podział na instrumenty prawa

198 J. Famielec, *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach integracji z Unią Europejską*, Kraków 2005, s. 32.

publicznego i prywatnego. Ujęcie w niniejszej pracy ma walor modelu regulacyjnego, a więc strony prawnej i normatywnej finansowania ochrony środowiska. Z tego względu jest on również identyfikowany jako dotyczący funkcji prawa ochrony środowiska. Jest to wyróżnik każdego z instrumentów prawnych należących do tego modelu.

Współgranie aspektów publicznych i prywatnych jest fundamentem modelu regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Jest on zdeterminowany faktem, iż w klasyfikacji instrumentów główne znaczenie ma kryterium podmiotowe. Po pierwsze zatem patrzy się przez pryzmat podmiotu będącego dysponentem danego budżetu, z którego środki są przeznaczane na finansowanie ochrony środowiska. Może być to budżet środków publicznych, samorządowy państwowy albo aktywa własne przedsiębiorców lub osób fizycznych wsparte finansowaniem kredytowym.

Zatem podmiot wydatkujący środki czyni to z wykorzystaniem instrumentów prawnych przypisanych mu jego przepisami ustrojowymi. Jeżeli podmiotem wydatkującym będzie budżet państwa, to organ będący dysponentem środków musi stosować formy właściwe dla wydatków publicznych. Zatem właściwym instrumentem prawa publicznego może być dotacja. W przypadku podmiotu prywatnego ma on swobodę kształtowania umów, ale na przykład bank będzie już stosował nazwany instrument prawa prywatnego jakim będzie kredyt.

Szczególne kryteria wyodrębnienia modelu regulacyjnego dla publicznych i prywatnych instrumentów prawnych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska można opisać następująco. Podmiot modelu może być publiczny lub prywatny. Od strony przedmiotowej jedna cecha pozostaje horyzontalna dla całego modelu. Jest to związanie z wybraną funkcją prawa ochrony środowiska, która definiuje cel instrumentu w przypadku jej efektywnej realizacji. Środki finansowe w modelu mogą mieć charakter publiczny lub prywatny. Forma finansowania może mieć charakter samofinansowania lub finansowania zewnętrznego bezzwrotnego, zwrotnego, dłużnego lub świadczenia odszkodowawczego w przypadku skutecznego dochodzenia roszczenia cywilnoprawnego. Dodatkowo formy te mogą objąć konwersję zadłużenia, umorzenia oraz publicznoprawne zwolnienia i ulgi. Jak wyżej już wielokrotne podkreślałem metoda regulacji modelu ma charakter mieszany, a katalog instrumentów nie jest ograniczony tradycyjnym trójpodziałem.

Na przykładzie tego modelu można odnieść się do wybranych instrumentów prawnych w regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Dalsze szczegółowe rozwinięcie modelu regulacyjnego nastąpi w rozdziałach dotyczących konkretnych regulacji prawa publicznego i prywatnego.

Podane wyżej kryteria mają celowo dość szeroki charakter ponieważ podejmują próbę uwzględnienia w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska także instrumentów o charakterze administracyjnoprawnym i karnoprawnym. Może to być dyskusyjny wariant. Natomiast głębsza analiza prowadzi do wniosku, iż model ten nie byłby pełnym obrazem bez uwzględnienia całości przepływu środków z uwzględnieniem pośredniości finansowania w przypadku na przykład systemowej dystrybucji środków pozyskanych na skutek nałożonych kar lub opłat administracyjnych oraz zasądzonych nawiązek karnych.

Należy jednak nadmienić, iż obecnie przytoczone wyżej źródła mogą być niekatulane wobec rosnącego wpływu regulacji taksonomicznej na sektor komercyjnych instytucji finansowych głównie banków, funduszy inwestycyjnych oraz emerytalnych. L. Dziawgo wskazuje na proekologiczne motywacje instytucji finansowych. Między innymi wyróżnia przepisy prawa, przekonania kadry kierowniczej, rentowność przedsięwzięć ekologicznych w gospodarce, presję społeczną i biznesową oraz zarządzanie ryzykiem ekologicznym[199].

Należy przewidywać, iż model regulacyjny będzie rozwijał się w kierunku doprecyzowania zasad działania rynków kapitałowych, wobec ograniczonych i niewystarczających zasobów budżetów publicznych. Budżety te zostały już przestawione na tory zwrotnego finansowania z próbami wdrożenia instrumentów dłużnych, takich jak na przykład emisja obligacji. Kluczowe mogą być również oczekiwania inwestorów, którzy wobec rosnącej świadomości ekologicznej będą wymagali od produktów finansowych spełnienia określonych standardów.

Reasumując pomiędzy instrumentami prawnymi dotyczącymi wydatkowania środków publicznych, a instrumentami prawnymi związanymi z komercyjnymi rynkami kapitałowymi zachodzą w przedmiotowym modelu istotne różnice. W instrumencie prawnym przynależnym do finansów publicznych wiodący jest interes publiczny. Na rynku komercyjnym współistnieje prywatny interes inwestycyjny oraz interes publiczny przy zrównoważeniu środowiskowym produktu lub usługi finansowej. Dla instrumentów prawa publicznego jest możliwy charakter bezzwrotny finansowania. Dla rynków komercyjnych możliwe jest w zasadzie tylko zastosowanie instrumentów finansowania zwrotnego kredytem lub długiem. W tym zakresie charakterystyczna jest kreacja umownych stosunków między uczestnikami rynków oraz negocjowalność warunków. Dla instrumentów prawa publicznego wiążąca jest zasada legalizmu obowiązująca w sektorze finansów publicznych, która skutkuje brakiem możliwości pełnej negocjacji warunków umów o dofinansowanie.

199 L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy:ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Warszawa 2010, s. 27.

Umowy z podmiotami publicznymi są w praktyce sformalizowane do poziomu umowy adhezyjnej. Ten sam formalizm jest związany z zasadami wydatkowania środków publicznych. Finansowanie komercyjne nie musi być związane z rygoryzmem rozliczania każdego kosztu i jego kwalifikacji do finansowania. Zasada legalizmu nakazuje również zamknięcie katalogu instrumentów publicznych, które pozostając we właściwości wybranych podmiotów publicznych. Podmioty prywatne granice mają ustalone limitami swobody kontraktacji, takimi jak właściwość stosunku, ustawa oraz zasady współżycia społecznego. W końcu inwestycja prywatna dla której wykorzystywany jest instrument prawny musi cechować się rentownością. Poziom zysku może być ograniczony zrównoważeniem środowiskowym inwestycji, natomiast cel inwestycyjny pozostaje jej głównym elementem.

Regulacja modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest modelem którego kryteria konstrukcyjne mogą być oparte o tradycyjne składowe stosunku prawnego opisywane w nauce prawa, ale walor środowiskowy i finansowy tego modelu wymusza doprecyzowanie kryteriów konstrukcyjnych. Kreowanie stosunków prawnych w ramach tego modelu wymaga szczególnej regulacji. Stosunki takie oprócz waloru prawnofinansowego mają także aspekt środowiskowoprawny. W dalszym uszczegółowieniu tego modelu dla uproszczenia przyjmuję powyższe doprecyzowanie pojęć. Odnosząc się do uwag dotyczących różnorodności metody regulacji stosunek środowiskowoprawny może nie mieć jednolitej cywilnej, administracyjnej lub karnej metody regulacji. Aspekt prawnofinansowy musi wiązać się z celowością przepływu środków finansowych. Celem tym bowiem jest ogólnie ujmując ochrona środowiska. Odpowiada to kryterium przedmiotowemu.

Pozwoli to w szczególności na identyfikację instrumentów prywatnych użytych dla finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, takich jak instrumenty finansowe na rynkach kapitałowych, które co do zasady nie mają w swój rdzeń regulacyjny wpisanej wyłącznie kwestii ochrony środowiska. W ich konstrukcji równie ważny jest cel inwestycyjny. Instrumenty prawa publicznego mają natomiast przypisane zadania publiczne w ochronie środowiska, które nie muszą mieć celu zarobkowego.

1.6. Wnioski

W rozdziale pierwszym zgodnie z przyjętymi założeniami zostały zdefiniowane pojęcia istotne dla ogólnej koncepcji teoretycznej modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska na zasadzie analizy obowiązujących regulacji, ale także w oparciu o aksjologię prawa ochrony środowiska oraz wykładnię historyczną. Założenia tego modelu zostały wyprowadzone na zasadzie dedukcji z ogólnej idei istnienia wyspecjalizowanych ram regulacyjnych w zakresie finansowania ochrony środowiska. Podstawą dedukcji jest przyjęcie i ustalenie pojęć prawa ochrony środowiska oraz jego metody regulacji, funkcji, instrumentu prawnego oraz aksjomatów pojęciowych wraz ze zjawiskiem zbiegu instrumentów.

Rys historyczny wskazał na pewne ogólne źródła elementów konstrukcyjnych omawianego modelu potwierdzając przyjęte założenie o dychotomicznym charakterze regulacji z podziałem na regulacje publicznoprawne oraz prywatnoprawne. Ustalona w części dotyczącej metody regulacji prawa ochrony środowiska kwestia wielowariantowości przyjmowanej metody, skutkuje przyjęciem w omawianym modelu trzech metod regulacji, w ujęciu cywilnoprawnym, administracyjnoprawnym oraz karnoprawnym. Analiza wskazała na brak sztywnego powiązania danego instrumentu prawa prywatnego lub prawa publicznego z jedną wybraną metodą. W tym zakresie przedmiotowy model wykazuje wysoką elastyczność regulacyjną i otwartość na szeroki katalog metod oraz instrumentów.

Analiza funkcji prawa ochrony środowiska ustaliła wachlarz możliwych obszarów, w które może być celowane finansowanie. W szczególności istotna okazuje się być funkcja stymulacji rozwoju gospodarczego, z naciskiem na zrównoważenie względem ochrony środowiska. Nie jest możliwe potwierdzenie samodzielności prawa ochrony środowiska jako odrębnej gałęzi prawa. Nie jest to jednak konieczne dla określenia prawa ochrony środowiska, jako dziedziny o charakterze horyzontalnej regulacji, która korzysta z instytucji oraz instrumentów przynależnych prawu cywilnemu, karnemu oraz administracyjnemu. Uznanie samodzielności instytucji oraz instrumentów prawa ochrony środowiska w zasadzie prowadziłoby do zaprzeczenia temu horyzontalnemu charakterowi. Przedmiot ochrony jakim jest środowisko wymaga międzygałęziowego podejścia w sensie prawnym oraz dalej idąc sozologicznego powiązania z naukami ekonomicznymi oraz technicznymi.

W wyniku analizy określone zostało pojęcie instrumentu prawnego, który opiera się na jednej lub większej ilości norm prawnych, co pozwala konstruować instrumenty łączące różne metody regulacji. Instrument prawny jest zatem traktowany jako zespół norm. Założenie to pozwala na szerokie podejście do omawianego modelu, który zyskuje walor regulacji międzygałęziowej.

Ostatecznie na zasadzie syntezy ustalonych w analizie pojęć rozdział pierwszy podaje w wyniku dedukcji teoretyczne cechy wyróżniające model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Model ten jest możliwy do wyróżnienia przede wszystkim ze względu na kryterium przedmiotu ochrony, interesu publicznego oraz celowego charakteru ujętych w nim instrumentów. Wynikiem dedukcji jest zdanie prawdziwe, iż jeżeli istnieje regulacyjny model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, to każdy instrument prawny w modelu zawiera cechy szczególnego przedmiotu ochrony, celu oraz interesu publicznego

Podsumowując wątek ogólnych kryteriów konstrukcyjnych regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy wskazać, iż jest to model będący odbiciem ogólnej charakterystyki prawa ochrony środowiska w systemie prawa. Interdyscyplinarność, mieszany charakter instrumentów i metod regulacji oraz powiązania z innym dyscyplinami powodują, iż zamknięcie tego modelu nie jest możliwe. Skoro katalog instrumentów prawnych ma charakter otwarty, w szczególności wobec możliwości kreacji kolejnych mechanizmów metodą cywilnoprawną na zasadzie swobody umów, to w całości modelu konieczne jest pozostawienie opcji jego dynamicznej modyfikacji. W tym względzie zatem model ten powinien mieć także charakter otwarty. Zwiększa to atrakcyjność jego analiz, jako potrzebnych prawnikom różnych specjalizacji. Doprecyzowanie ram i reguł kolizyjnych w tym modelu wymaga na zasadzie indukcji powiązania wyników analiz konkretnych typów instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego w syntetyczny obraz kompleksowego modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

II. Regulacje prawne modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

2.1. Regulacje prawa publicznego

Wychodząc z założenia, iż model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma charakter dychotomiczny i występuje w nim rozdział instrumentów między regulacją publicznoprawną oraz prywatnoprawną, w pierwszej kolejności badaniu zostanie poddana część katalogu instrumentów prawnych przynależnych do prawa publicznego. Fundamentem analizy będzie kryterium interwencji publicznej w stosunki społeczne oraz gospodarcze poprzez regulację przedmiotowego modelu.

2.1.1. Interwencja publiczna w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Interwencja publiczna stanowi podstawę segmentu instrumentów prawa publicznego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Tak jak dla konstrukcji instrumentów prawa prywatnego w modelu istotne znaczenia ma zasada zrównoważonego rozwoju, tak motywem władz publicznych jest regulacja stosunków prawnych, w szczególności obrotu gospodarczego w celu ochrony środowiska.

Władcze kształtowanie obrotu prawnego w celu zrównoważenia postępu gospodarczego względem zużycia zasobów naturalnych stanowi ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Jest to ograniczenie usprawiedliwione interesem publicznym. W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zachodzi wzajemna zależność między wolnością jednostek, w tym wolnością ekonomiczną względem *imperium* władzy publicznej.

Oddziaływanie władzy publicznej na stosunki społeczne oraz gospodarcze w celu ochrony środowiska jest ingerencją o charakterze interwencji publicznej. Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju nie jest jednak związana wyłącznie z działaniem państwa, ponieważ obejmuje również interes i motywacje podmiotów prywatnych. Przedsiębiorcy kształtują swoją ofertę oraz sposób działania w celu zrównoważenia środowiskowego, nie tylko w celu dochowania regulacji publicznej, ale także w celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej na rynku.

Atrakcyjność danej usługi lub towaru nie musi wynikać jedynie z przymusu państwowego. Prawo popytu i podaży może nawet silniej kształtować stosunki gospodarcze, niż władczy nakaz. Z tego tytułu upatruję znaczącej roli instrumentów prywatnych, w tym wykorzystujących formę umowy cywilnoprawnej.

Problematyką współczesnego interwencjonizmu w swojej monografii zajmował się C. Kosikowki[200]. Powyższa monografia stanowi kompleksowe omówienie tego zagadnienia z tłem historycznym. Jak zauważa autor jedną z podstawowych przyczyn kształtowania interwencjonizmu są niedoskonałości mechanizmów wolnorynkowych. Mechanizmy te w klasycznej liberalnej postaci napędzane siłą popytu oraz podaży pomijają aspekty społeczne oraz ochronę dóbr publicznych. Oprócz szeroko pojętej osłony socjalnej pracowników oraz osób wykluczonych społecznie i gospodarczo w wyniku zdarzeń losowych, to ochrona środowiska jako dobra wspólnego jest ważnym motywem wejścia władzy publicznej w proces kształtowania społeczeństwa oraz gospodarki. C. Kosikowski wskazuje jako główne przyczyny konieczność ustanowienia ładu prawno-instytucjonalnego w gospodarce oraz występowanie dóbr publicznych[201].

Autor jako przykład podaje wartości istotne dla przetrwania ludzkości, takie dobra jak zdrowie, bezpieczeństwo, porządek publiczny, środowisko naturalne, dziedzictwo kulturowe. W mojej ocenie katalog ten winien być uzupełniony o sprawy zabezpieczenia socjalnego jako prawa człowieka kolejnej generacji. Prawo do zdrowia oraz godnego życia obejmuje obecnie według wykształconego standardu nie tylko możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb fizjologicznych z wykorzystaniem zasobów naturalnych, ale także korzystanie ze środowiska dla zaspokojenia potrzeb estetycznych oraz rekreacji.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż ochrona środowiska jest ważnym motywem interwencji publicznej w sferę wolności jednostek, w tym przedsiębiorców.

C. Kosikowski wyróżnia następujące formy interwencjonizmu, którymi są tworzenie strategii rozwoju, programowanie gospodarcze, udzielenie wsparcia finansowego, sprawowanie kontroli i nadzoru w gospodarce, zapewnienie wolnej konkurencji i ochrony konsumentów, stosowanie ograniczeń swobody działalności gospodarczej na rynku towarów i usług ze względu na potrzebę ochrony innych wartości chronionych prawem, zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności na rynku finansowym i kapitałowym oraz ochrona stosunków pracy. Udzielenie celowanego wsparcia finansowego jest najistotniejszą formą interwencji publicznej w kontekście regulacji omawianego modelu.

Dla potrzeb konstrukcji modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, kluczowe jest podejście do kwestii traktowania instrumentów publicznych w tym modelu, jako narzędzia interwencji publicznej. W działaniu władzy publicznej powinno zatem dominować podejście podobne analizie inwestora na rynku kapitałowym, z tym zastrzeżeniem, iż

200 C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 35.
201 *Ibidem,* s. 95.

odmienny jest cel interwencji publicznej. Nie jest nią samoistny cel inwestycyjny, ale realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska. Z tego względu instrumenty prawne modelu muszą mieć charakter celowy, co dla wydatków publicznych związanych kryteriami legalności, rzetelności, gospodarności i celowości jest wręcz naturalne[202].

Państwo jako inwestor w ochronie środowiska powinno w procesie tworzenia strategii zidentyfikować luki inwestycyjne rozumiane jako brak możliwości zapewnienia na rynku komercyjnym finansowania konkretnych przedsięwzięć, które wobec innowacyjnego charakteru nie mogą korzystać ze źródeł rynkowych. Identyfikacji powinny podlegać stany faktyczne, w których instytucje kredytowe nie chcą finansować innowacyjnych przedsięwzięć w ochronie środowiska, ponieważ ich analiza finansowa nie dotyczy aspektów interesu publicznego. Jednym z kierunków interwencji może być nałożenie obowiązku regulacyjnego dotyczącego analizy konkretnego obszaru, którego ochrona jest motywowana interesem publicznym[203].

W procesie programowania gospodarczego państwo powinno przewidzieć wypełnienie tych luk poprzez inwestycje ze środków publicznych, dla których strona przychodowa nie musi być pierwszorzędna. Wykorzystując w tym celu instrumenty prawne kształtujące omawiany model regulacyjny, w tym ujęciu znaczenie ma wsparcie bezzwrotne, ale także zwrotne, dla którego istnieje możliwość częściowego umorzenia długu, a samo w sobie finansowania pożyczkowe może mieć dla beneficjentów charakter preferencyjny. Konstrukcja instrumentów publicznych typu zwrotnego, w szczególności pożyczki ze środków publicznych nie może być porównywalna z kredytem komercyjnym.

Pożyczka ze środków publicznych która konkuruje na rynku z kredytem komercyjnym jest wynikiem błędnej identyfikacji luki inwestycyjnej w procesie programowania finansowania ochrony środowiska ze środków publicznych.

Zadaniem środków publicznych jako źródła pokrycia zobowiązań z tytułu wykorzystanych instrumentów prawnych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie jest bowiem konkurencja z finansowaniem komercyjnym, lecz pokrycie luki inwestycyjnej, która powinna być zagospodarowana ze względu na interes publiczny. Wszelkie zatem sytuacje kolizji instrumentów publicznych oraz prywatnych w omawianym modelu są wynikiem błędnych strategii oraz nietrafnego programowania w gospodarce środkami publicznymi. W obszarach ochrony środowiska, dla których instrumenty prywatne zasilane finansowaniem komercyjnym są wystarczające, nie ma konieczności podejmowania interwencji publicznej. W tym ujęciu zbieg

202 L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 207.

203 W tym zakresie ustawodawca w art. 83b ust. 10 ustawy u.o.obr.i.f nakłada na firmę inwestycyjną obowiązek profilowania klienta pod względem celów zrównoważonego rozwoju, w tym zrównoważenia środowiskowego oraz społecznego.

kolizyjny jest nie tylko problemem wykładni prawa, ale problemem strategii ekologicznej państwa.

Instrumenty publiczne w założeniach strategicznych oraz programowaniu gospodarczym nie powinny wypychać z rynku produktów komercyjnych instytucji finansowych. Wobec skali zapotrzebowania, to właśnie środki publiczne powinny być uzupełnieniem prywatnego finansowania. Jest to odmienne postrzeganie omawianego modelu, który w mojej ocenie wobec administracyjnoprawnych źródeł regulacji prawa ochrony środowiska opierał się pierwotnie na bezzwrotnych instrumentach prawa publicznego typu dotacyjnego. W świetle niniejszej pracy twierdzenie o dominacji bezzwrotnego finansowania ochrony środowiska jako wiodącej formy traci na aktualności.

Jedną z istotnych tez C. Kosikowskiego we wspomnianej monografii jest postawienie diagnozy współczesnego interwencjonizmu jako opartego na regulacji prawa międzynarodowego oraz wspólnotowego Unii Europejskiej. Wspomniany w niniejszej pracy system unijnej taksonomii oparty na identyfikacji inwestycji zrównoważonych środowiskowo jest jednym z przykładów tego typu podejścia.

W skali globalnej w przypadku działań Organizacji Narodów Zjednoczonych istotne jest ustalenie i identyfikacja prawa człowieka do korzystania z czystego środowiska. Silne prawo podmiotowe o charakterze ochronnym dla zasobów naturalnych może być motywem do rozwoju regulacji w kwestii relacji człowieka i środowiska. Rozwój ten wymaga jednak stymulacji procesów gospodarczych i społecznych poprzez interwencję publiczną. Interwencja ta ma charakter zachęty finansowej. Państwo może dokonać pewnych przysporzeń lub odstąpić od obciążenia publicznoprawnego inwestycji zrównoważonej środowiskowo. W kwestii finansowania funkcji prawa ochrony środowiska narzędziem tej interwencji w modelu regulacyjnym są instrumenty prawa publicznego typu bezzwrotnego, zwrotnego oraz dłużnego.

W szczególności ostatnia kategoria związana z finansowaniem potrzeb ochrony środowiska długiem związanym na przykład z emisją papierów wartościowych jest działaniem na pograniczu prawa publicznego i prywatnego. Papiery wartościowe i inne instrumenty finansowe będące nośnikiem długu konstrukcyjnie wywodzą się z regulacji prawa prywatnego i są poddane obrotowi na rynkach kapitałowych. Publiczny aspekt regulacji przejawia się w kwestii emisji oraz pierwotnego nabycia tych papierów, a także specyficznych cech konstrukcyjnych uwzględniających potrzeby pożyczkowe państwa oraz mniejszą tolerancję ryzyka przez podmioty publiczne w odróżnieniu od inwestorów prywatnych. Wydatki publiczne mogą być dzielone pod kilkoma kryteriami. Ze względu na kryterium zastosowania władztwa w metodzie prawnofinansowej państwa należy wyróżnić bezzwrotne dochody oraz rozchody związane z

metodą zwrotną[204]. Dotacje budżetowe jako wydatki bezzwrotne stanowią instrument prawny wywodzonym jedynie z prawa finansowego. Służą potrzebom zbiorowym związanym z zadaniami publicznymi[205].

Interes prywatny związany z celem inwestycyjnym oraz oczekiwanym zyskiem w omawianym modelu współistnieje z interesem publicznym oraz interesem społecznym w ochronie środowiska. Poszukiwania podziału na potrzeby indywidualne oraz zbiorowe przy formułowaniu podstaw interesu publicznego oraz społecznego w finansach publicznych było zauważone już na początku XX wieku[206]. S. Głąbiński zauważył, iż można wyróżnić w zakresie nauki skarbowości podział na zależność względem gospodarstw społecznych i prywatnych.

Ochrona środowiska jest obszarem w którym biorąc pod uwagę skalę oraz złożony charakter materii konieczne jest podejście multidyscyplinarne. Można nawiązać do określenia tej dziedziny przez R. Paczuskiego jako materii o charakterze sozologicznym łączącej prawo, ekonomię i nowe technologie. Sozologia ochrony środowiska ma także wymiar czysto inwestycyjny poprzez fuzję w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska komercyjnego rynku kapitałowego oraz finansów publicznych. Fuzja ta charakteryzuje się zderzeniem zasady swobody kontraktacji z legalizmem wydatkowania środków publicznych.

Kwestie technologiczne zbiegają się z kwestiami etycznymi, ochroną zdrowia publicznego oraz naukami przyrodniczymi. Ustawodawca w tym obszarze ma szczególnie trudne zadanie, ponieważ musi nadążyć za wymagającym stanem faktycznym, aby stworzyć odpowiednio skonstruowane normy. W szczególności precyzyjne muszą być regulacje dotyczące finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Wyżej opisany charakter przedsięwzięć prywatnych i zadań publicznych w ochronie środowiska skutkuje koniecznością poszukiwania rozwiązań innowacyjnych. Ten przymiot skutkuje brakiem adekwatności obowiązujących regulacji. Stworzenie regulacji prawnej oraz ram finansowych jest w takiej sytuacji utrudnione. Często innowacyjność niesie za sobą pilotażowy charakter działania. Takie przedsięwzięcie, czy też działanie często nie ma charakteru komercyjnego.

Dla regulacji publicznoprawnej wiodąca jest zasada legalizmu. Zadanie ustawodawcy jest więc nawet trudniejsze, ponieważ dla sprawnego działania podmiotów publicznych podstawy i właściwość w stosowaniu instrumentów publicznoprawnych muszą być precyzyjnie opisane.

204 E. Chojna Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 144.
205 T. Dębowska-Romanowska [w:] *System prawa finansowego* tom 2 *Prawo finansowe sektora finansów publicznych* (red.) E. Ruśkowski, Warszawa 2010, s. 124.
206 S. Głąbiński, *Nauka Skarbowości*, Warszawa -Lwów 1925, s. 11-18.

Instrumenty finansowe o charakterze wyłącznie komercyjnym oraz inwestycyjnym nie mogą więc znaleźć zastosowania. Z tego względu w celu zachęcenia do pewnych rozwiązań zgodnych z polityką ekologiczną państwa, wykorzystywane są instrumenty, które ze względów czysto ekonomicznych nie byłyby opłacalne, ale wpisują się w interes publiczny w ochronie środowiska.

Ustawodawca tworzy zatem ramy prawne dla instrumentów finansowych o charakterze publicznym, których zdaniem jest stworzenie dźwigni dla komercyjnie nieopłacalnych projektów. Środki publiczne są wykorzystywane w celu sfinansowania przedsięwzięć, które na rynku prywatnym nie mogą otrzymać wsparcia.

Ustawodawca tworzy ogólne regulacje finansów publicznych, dające możliwość wykorzystania klasycznych instrumentów finansowych o charakterze publicznym, takich jak na przykład bezwarunkowe i bezzwrotne dotacje.

Rozwój stosunków gospodarczych wymaga szczegółowych rozwiązań prawnych. Pojawiają się zatem regulacje prawne dla różnego rodzaju instrumentów finansowych o charakterze zwrotnych form współpracy sektora publicznego z podmiotami prywatnymi lub szczególne rodzaje umów. Wykorzystując te instrumenty państwo dokonuje interwencji w obszarze finansowania ochrony środowiska wspierając projekty o charakterze innowacyjnym.

Skuteczność tej interwencji musi zawierać wkalkulowany pewien element ryzyka nieopłacalności i braku wdrożenia innowacyjnych projektów. Projekt taki wraz z oferowanymi w nim rozwiązaniami może nie przejść do fazy masowego wykorzystania przez podmioty komercyjne. Komercyjnym sposobem zapewnienia finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie będzie mogło być zawarcie umowy kredytu bankowego, opartego na tradycyjnej analizie zdolności kredytowej. W tym wypadku stosowanym instrumentem umownym może być preferencyjna pożyczka ekologiczna ze środków państwowych funduszy. Udzielenie tego wsparcia jest motywowane polityką państwa dotycząca pobudzenia określonych obszarów gospodarki. Jest to przeciwny pogląd do podejścia wolnorynkowego, które zakłada iż mechanizmy ekonomiczne i gospodarka samoistnie wykształci właściwe rozwiązania.

Można tu wskazać na przykład wpływ instrumentów finansowych opierających się na środkach publicznych na rynek energetyczny w obszarze odnawialnych źródeł energii. Nie zawsze jednak ścieżki wyznaczone przez wolny rynek są zbieżne z ochroną środowiska. Efektywne gospodarczo rozwiązania mogą powodować ekstensywne wykorzystanie zasobów naturalnych.

Teoria interwencjonizmu ma swoje źródło w pracach J.M. Keynesa, który stworzył założenia pozwalające na ingerowanie państwa w mechanizmy wolnorynkowe w celu pobudzenia

niektórych obszarów, na przykład w celu walki z bezrobociem lub inflacją. Poglądy te stoją w sprzeczności do założenia, iż gospodarka oraz mechanizmy ekonomiczne samoistnie wykształcą właściwe mechanizmy zapewniające odpowiednie funkcjonowanie społeczeństwa. Najważniejszą cechą postkeynesowkiej ekonomii środowiska jest stwierdzenie, iż decydujące znaczenie ma polityczna wola zachowania środowiska dla przyszłych pokoleń[207].

Odnosząc tę tezę do problemów regulacji prawa ochrony środowiska, obecnie trwa proces dostosowania gospodarki do wymogów polityki klimatycznej, który jest nowym aspektem wymagającym wyboru odpowiedniego podejścia. Cały system instrumentów prawnych wykorzystanych przez państwo w celu pobudzenie sektorów gospodarki związanych z ochroną środowiska oraz wsparciem projektów ukierunkowanych na określony efekt ekologiczny, jest oparty na założeniu, iż odpowiednia interwencja ekonomiczna z wykorzystaniem właściwych instrumentów prawnych jest konieczna. W szczególności na etapie kiedy określony projekt lub technologia rozwija się i ma charakter innowacyjny bez gwarancji zwrotu i zysku z inwestycji.

Wyżej wskazany został przykład rynku odnawialnych źródeł energii. W ostatnich latach państwo wykorzystało szereg instrumentów prawnych ukierunkowanych na interwencję w ten rynek. Oprócz instrumentów umownych związanych z dotacjami i pożyczkami, poprzez kreowanie szczególnych regulacji związanych z rynkiem świadectw energetycznych i uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Podjęto próbę stworzenia ram prawnych preferujących we wsparciu finansowym projekty rozwijające rynek odnawialnych źródeł energii, w tym koncepcje związane z postawieniem odbiorcy indywidualnego energii w roli prosumenta. Interwencja ta powinna doprowadzić do etapu, kiedy sytuacja na rynku jest zmodelowana w ten sposób, iż rynek preferuje samoistnie wybór odnawialnego źródła energii. Rynek energii w Polsce, jeżeli dotyczy to wytwórców oraz odbiorców ciągle oparty jest w dużej mierze na „brudnych technologiach" i źródłach konwencjonalnych.

Podmiot zamierzający prowadzić projekt dotyczący odnawialnych źródeł energii może korzystać z instrumentów publicznych lub prywatnych. W przypadku instrumentu publicznego, co do zasady warunki powinny być preferencyjne względem instrumentu komercyjnego. Instrumenty te najczęściej będą należały do regulacji prawa zobowiązań umownych, ponieważ w większości regulacji zasady wykorzystania danego instrumentu będzie ustalała umowa cywilnoprawna.

W przypadku instrumentów publicznoprawnych, będzie to umowa z elementami wymaganymi przez regulacje prawnoadministarcyjne. Tak będzie w przypadku regulacji

207 S. Czaja, A. Becla, *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wrocław 2007, s. 391.

dotyczących dotacji ze środków publicznych lub innej formy dopłaty bezzwrotnej. W przypadku instrumentu komercyjnego może to być umowa kredytu na warunkach rynkowych. Niekiedy pojawią się formy pośrednie na przykład kredyt z elementami dopłaty do kapitału lub odsetek.

Interwencja państwa będzie zatem polegała na oferowaniu instrumentu, który jak pożyczka ze środków publicznych względem kredytu może konkurować faktycznie na tym samym rynku, względem tego samego klienta. Mając na uwadze priorytetowy charakter projektów z zakresu odnawialnych źródeł energii, państwo oprócz oferty rynków komercyjnych w celu pobudzenia inicjatyw zgodnych z polityką ekologiczną państwa, będzie oferowało instrument preferencyjny.

W ten sposób dojdzie do zaburzenia gry rynkowej, ale zaburzenia ukierunkowanego na osiągniecie korzyści w polityce klimatycznej. Regulacje prawne tego mechanizmu będą opierały się nie tylko na regułach prawa prywatnego, ale także na regułach przepisów publicznoprawnych. W przypadku interwencji metoda władcza dominująca w sektorze publicznym będzie konieczna do zastosowania. Zatem poświęcona zostaje zasada wolnorynkowa na rzecz osiągnięcia celu publicznego w ochronie środowiska.

Dalej analizując przykład energetyki trudno wyobrazić sobie bez interwencji państwa wszelkie modernizacje przemysłu górniczego wraz z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną. Wieloletnie oparcie polskiej gospodarki na paliwach konwencjonalnych wygenerowało instalacje, po pierwsze eksploatujące glebę z kopalin, po drugie wprowadzające zanieczyszczenia do powietrza. Modernizacja ze środków kapitału prywatnego w oparciu o środki własne lub kredyty bankowe nie mogłaby zostać przeprowadzona bez udziału instrumentów publicznoprawnych i wsparcia państwa. Pomimo dalszych problemów szereg projektów został wykonany, także w zakresie rekultywacji terenów pokopalnianych oraz wprowadzenia do wolumenu źródeł wytwórców energii, źródeł o charakterze odnawialnym. Nie jest zaskakujące stałe powiązanie energetyki z ochroną środowiska. Jest to jednak związane z faktem, iż większość eksploatowanych surowców energetycznych stanowi zasób naturalny. Sytuacja gospodarcza ma bezpośredni wpływ na kształtowanie instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Na przykładzie więc tego związku, po pierwsze widać jak koncepcja interwencji finansowej państwa generuje określony problem regulacyjny. Powiązanie przepisów ustawy u.f.p. i ustawy szczególnych dla sektora publicznego, ustalających reguły wydatkowe z przepisami prawa cywilnego dotyczącymi umów jest przejawem tego problemu prawnego. Zagadnienie to niesie pewien aspekt kolizji między prawem publicznym i prywatnym. W praktyce powstaje problem umowy hybrydowej zawierającej elementy prawa prywatnego i mechanizmy ustalone

prawem publicznym. Nie jest to mechanizm wprost uregulowany, natomiast praktyka oraz orzecznictwo wskazują na taki kierunek. Jest to także przyczynek do rozważenia konieczności wprowadzenia w polskim modelu umowy publicznoprawnej.

Ilość wymuszających zastosowanie przepisów prawa administracyjnego nie pozwala na uznanie umowy dotyczącej dotacji ze środków publicznych za mechanizm czysto cywilnoprawny i wolny od regulacji prawa publicznego.

Zasada swobody umów w tym zakresie nie obowiązuje w odniesieniu do całości tej umowy. Zasady też mogą być modyfikowane przez regulacje szczególne. Środki publiczne są dystrybuowane nie tylko przez organy administracji publicznej, ale ze względu na konieczność elastycznego działania przez rożnego rodzaju wyspecjalizowane podmioty posiadające własną osobowość prawną, państwowe osoby prawne lub agencje. Mogą to być rożnego rodzaju fundusze, ale także banki państwowe.

Całkowicie odrębnym systemem jest system środków unijnych, gdzie siatka organizacyjna instytucji funkcjonuje w zasadzie niezależnie od tradycyjnego modelu administracji. Reguły wydatkowe są również ustalane przepisami szczególnymi. Model regulacji w tym zakresie jest opisany przepisami prawa wspólnotowego, a interwencja państwa i wspólnoty ma charakter ponadpaństwowy. W tym zakresie można nawet mówić o finansowaniu funkcji wspólnotowego prawa ochrony środowiska.

Reasumując zatem priorytet funkcji prawa ochrony środowiska powoduje konieczność szczególnej interwencji państwa w gospodarkę, za pośrednictwem wyspecjalizowanych regulacji, w tym przepisów ustalających formy wsparcia finansowego. Realizacja funkcji prawa ochrony środowiska będzie w tym kontekście zamknięta w formule rozliczanego projektu. Jego emanacją ma być konkretny policzalny efekt.

Polski model finansowania ochrony środowiska nie opiera się na założeniu, iż wolny rynek i mechanizmy ekonomiczne samodzielnie ustalą odpowiednie rozwiązania wpisujące się w politykę ekologiczną państwa, w szczególności w działania na rzecz powstrzymania zmian klimatycznych. Po przyjęciu założenia, iż konieczna jest stymulacja pewnych rozwiązań, ustawodawca kształtuje konkretne instrumenty prawne na pograniczu prawa cywilnego i prywatnego zmierzające w sposób władczy do ukierunkowania gospodarki na zrównoważony rozwój zgodny z celami klimatycznymi.

Interesująca jest konkurencja instrumentów publicznoprawnych z instrumentami komercyjnymi. Dofinansowanie publicznoprawne i ogół regulacji normujących te mechanizmy, będą konkurować z klasycznym kredytem bankowym lub innymi prywatnymi formami kumulacji kapitału. Można tu wymienić niektóre formy emisji papierów dłużnych takich jak obligacje,

wprowadzenie spółek na giełdę, fundusze *venture capital*, czy też finansowanie bezzwrotne ze środków prywatnych organizacji ekologicznych.

Pewną formą interwencji może być również kształtowanie przepisów prawa handlowego, cywilnego, prawa rynków kapitałowych w sposób uprzywilejowujący podmioty których biznes jest związany z ochroną środowiska.

Jednym z przykładów interwencji publicznej mającej na celu zwiększenie orientacji gospodarki na cele ochrony środowiska jest system państwowych i samorządowych funduszy ochrony środowiska. Fundusze te zarządzają przychodami oraz powierzonym mieniem na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dobór projektów odbywa się poprzez ustalone kryteria. Oprócz projektów w ochronie przyrody lub edukacji ekologicznej, większość programów funduszy ochrony środowiska jest adresowana do przedsiębiorców lub podmiotów których działalność jest związana z gospodarką. Nawiązuje to do funkcji prawa ochrony środowiska związanej nie tyle z konserwacją środowiska, ale z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków korzystania przez przedsiębiorców z zasobów wody, gleby oraz powietrza. Środki publiczne są więc wykorzystywane do stymulowania określonych obszarów gospodarki w celu zmniejszenia zanieczyszczeń środowiska. Wolumen projektów jest bardzo szeroki i dotyczy wielu sposób oddziaływania na rynek w celu ukierunkowania na cele polityki ekologicznej.

Instrumentem prawnym o charakterze podmiotowym jest całość przepisów ustrojowych w ustawie p.o.ś. dotyczących organizacji funduszy ochrony środowiska oraz sposobu wydatkowania ich środków.

Podstawą wydatkowania środków są umowy cywilnoprawne. Element decyzji administracyjnej nie jest obligatoryjny. Ustawodawca wybrał więc cywilnoprawną metodę regulacji stosunków między funduszami, a ich beneficjentami. Interwencja może mieć też charakter hybrydowy. Instrumenty prawne, którymi dysponują przy wydatkowaniu środków fundusze ochrony środowiska mogą być łączone z instrumentami komercyjnymi w dyspozycji banków. Tego typu charakter mają dopłaty ze środków publicznych do kapitału lub odsetek kredytu bankowego udzielanego na cele projektów ochrony środowiska. Dopłaty pobudzają akcje kredytową dotyczącą konkretnych obszarów. Instrumentem prawnym jest więc umowa kredytu bankowego zawierana przez bank jako czynność bankowa zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy pr.bankowe oraz dodatkowo umowa o współpracy wiążąca bank z funduszem ochrony środowiska, która daje podstawy do dalszej dystrybucji dopłaty. W istocie dopłata ta jest szczególną dotacją.

Należy podkreślić, iż aspekt interwencji skutkuje koniecznością wykształcenie oddzielnej kategorii umowy publicznoprawnej stanowiącej hybrydę rozwiązań cywilistycznych oraz

regulacji publicznoprawnych. Wydatkowanie bowiem środków publicznych jest ograniczone przepisami administracyjnymi *ius cogens.*

Wniosek jest zatem następujący. Regulacje prawne modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kontekście przyjętego podejścia opartego na interwencjonizmie w stosunki społeczne i gospodarcze, wymagają instrumentów prawnych o różnym charakterze, a często nawet instrumentów hybrydowych łączących metody regulacji.

Może to być umowa cywilnoprawna zawierające klauzule wskazujące na zastosowanie przepisów prawa publicznego lub instrument na rynku kapitałowym, który jest funkcjonalnie powiązany z instrumentem publicznoprawnym.

Wydaje się, że to podejście jest słuszne mając na uwadze fakt, iż należy wywrzeć wpływ na uczestników obrotu gospodarczego w sposób taki, aby oprócz kalkulacji ekonomicznej, w ocenie procesów biznesowych przyjęto analizę środowiskową. Można to osiągnąć metodą interwencji państwa lub oczekiwaniem na wypracowanie przez wolny rynek własnych zasad uwzględniających analizę środowiskową. Biorąc pod uwagę bieżące problemy klimatyczne okres oczekiwania na samoistne uwzględnienie przez uczestników obrotu gospodarczego kwestii ochrony środowiska może być zbyt długi. Zatem teorie wolnorynkowe mogą nie sprawdzić się w tej sytuacji.

Wymagałoby to zmiany aksjologii producentów, usługodawców, pracowników oraz konsumentów. Wykorzystanie więc instrumentów publicznoprawnych do stymulacji pożądanych efektów poprzez uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w obrocie społecznym i gospodarczym wydaje się wskazane. Interferencja jednak nie ma charakteru nakładania administracyjnych obowiązków, ale charakter finansowej zachęty do podjęcia określonych projektów kształtujących gospodarkę i społeczeństwo w kierunku uwzględnienia kwestii ochrony środowiska. W pewnym sensie jest to rodzaj edukacji społecznej powiązany z systemem zachęt finansowych, które polegają na oferowaniu korzystnych instrumentów prawnych. Prostym przykładem takiej edukacji związanej z kontraktowaniem określonego celu w zakresie ochrony środowiska jest umowa dotacyjna dotycząca wymiany źródła ciepła w domu jednorodzinnym.

Umowa ustala zasady przejścia na ogrzewanie medium korzystnym dla środowiska. Element efektu ekologicznego oraz celu publicznego przeważa w tej umowie. W normalnych relacjach bez aspektu interwencji państwa podmiot kierujący się interesem prywatnym nie ma interesu w finansowaniu modernizacji instalacji. Analiza ekonomiczna tego rozwiązania byłaby niekorzystna. Można oczywiście założyć jakiś hipotetyczny stan, w którym przedsiębiorca z różnych względów osiąga korzyść. Powstaje zatem problem dostosowania analizy ekonomicznej do analizy środowiskowej. Biorąc pod uwagę uwarunkowania polityki państwa i świadomość

konsumentów uczestnicy obrotu gospodarczego będą musieli dostosować się do tego wymogu. Innym aspektem jest presja ofertowa wyedukowanego ekologicznie klienta na profesjonalną instytucje kredytową.

Proces transformacji gospodarki na procesy zrównoważone środowiskowo wymaga daleko idącej interwencji publicznej, która powinna być zrównoważona właściwym planowaniem i identyfikacją przez państwo luk inwestycyjnych dla środków publicznych. Zrównoważeniu powinna również podlegać relacja między interesem publicznym, a prywatnym celem inwestycyjnym.

2.1.2. System organów i instytucji publicznych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Ochrona środowiska jest zgodnie z przepisami Konstytucji RP z 1997 r. obowiązkiem władz publicznych[208]. Powstaje zatem kwestia konkretyzacji tego obowiązku we właściwości organów administracji publicznej. Normy konstytucyjne nie mogą być rozpatrywane jako źródło szczegółowego obowiązku, który powinien być dookreślony ustawą. Wniosek taki wynika z art. 2 Konstytucji RP z 1997 r., z którego należy wywieść zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu nakazującą precyzyjne formułowanie zadań publicznych i przypisanie ich konkretnym organom lub podmiotom.

Z pewnością obowiązek ten nie ciąży w stopniu równym na każdej instytucji lub organie. O konkretności i zakresie tego obowiązku decydują konkretne normy ustrojowe regulujące działanie danej instytucji lub organu, budujące ich właściwość rzeczową. Zatem w katalogu wszystkich instytucji i organów należy wyróżnić te, które zostały powołane przez ustawodawcę do realizacji zadań publicznych w obszarze ochrony środowiska.

Pomocą w tym zakresie może być posługiwanie się klasyfikacją działów administracji rządowej, w szczególności takich jak klimat i środowisko, oraz badanie instytucji podległych lub nadzorowanych przez ministrów właściwych tym działom. Artykuł 376 p.o.ś. zawiera wyliczenie organów ochrony środowiska ze względu na właściwość w postępowaniach prowadzonych na podstawie tej ustawy. Organami ochrony środowiska są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw klimatu, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska.

208 Art. 74 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Jednocześnie art. 377 p.o.ś. zastrzega, iż zadania z zakresu ochrony środowiska mogą wykonywać również organy inspekcji ochrony środowiska.

Organami Inspekcji Ochrony Środowiska są Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie.

Wyliczenie tych organów ma jednak większe znaczenie dla realizacji metodami władczymi funkcji kontrolnej oraz sankcji prawa ochrony środowiska. W szczególności dotyczy to zakazów i nakazów względem prowadzonej działalności gospodarczej, a także kontroli ich przestrzegania. Katalog art. 376 p.o.ś. ma w pierwszej kolejności znaczenie procesowe w postępowaniu administracyjnym.

Dla modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska większe znaczenie ma określenie katalogu instytucji ochrony środowiska.

W zakresie finansowania celów ochrony środowiska i gospodarki wodnej ustawa p.o.ś. w art. 386 wskazuje na katalog instytucji ochrony środowiska. Instytucjami ochrony środowiska są Państwowa Rada Ochrony Środowiska, komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko, NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Ustawodawca w tym wyliczeniu posłużył się pojęciem instytucji, które w przeciwieństwie do pojęcia jednostki, organu lub podmiotu nie jest często używane w obszarze regulacji[209]. Można jednak przyjąć założenie, iż pewną cechą wspólną oprócz szczególnych form organizacyjnych jest niezależność przy realizacji ich zadań.

W zakresie niniejszej pracy szczególnie istotny jest system funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dość charakterystyczny dla polskiego modelu finansowania ochrony środowiska. Podmioty te pierwotne wyodrębnienie jako fundusze celowe stanowiły wyjątek od budżetowej zasady jedności materialnej, jako wyodrębnione przedmiotowo lub podmiotowo formy organizacyjne, których zadaniem było finansowanie celów w zakresie ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej. Pomimo tworzenia funduszy celowych pierwotnym i samoistnym podmiotem finansów publicznych pozostaje posiadające władztwo finansowe państwo[210]. W tym więc zakresie fundusze te miały być pod pewnymi względami niezależne od ogólnych przepływów finansowych w ramach budżetu państwa. Fundusze te dysponują szczególnym katalogiem instrumentów finansowych ukierunkowanych na osiągnięcie konkretnych celów. Instrumenty te są regulowane przepisami szczególnymi art. 400 i następne p.o.ś względem ustawy u.f.p.

W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jako instrument prawny zdefiniowałem zespół norm prawnych konstytuujących prawne ramy dla mechanizmu

209 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 1293.
210 T. Dębowska-Romanowska [w:] *Prawo finansowe,* (red.) W. Wójtowicz*,* Warszawa 1996, s. 21.

finansowania, który to instrument posiada stronę dochodową oraz wydatkową. Z tego względu możliwe jest włączeniu do omawianego modelu opłat i kar administracyjnych jako elementu dochodowego w instrumencie prawnym, dla którego reguły wydatkowe stanowią przepisy dotyczące dyspozycji środkami publicznymi przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zatem całość instrumentu tworzy norma określająca obowiązek zapłaty opłaty lub kary administracyjnej, norma określająca ustrój funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wraz z jego podmiotowość prawną, a także od strony wydatku formy dofinansowania, takie jak forma dotacji lub pożyczki. Bardziej złożone mechanizmy mogą tworzyć funkcjonujące w ramach wymienionych funduszy subfundusze. Konstrukcja ta jest również przyczyną rozróżnienia instrumentów prawnych o charakterze podmiotowym i przedmiotowym w omawianym modelu.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są samorządowymi osobami prawnymi. Ustawa jednoznacznie określa również, iż fundusze te nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi. Art. 400a p.o.ś. wskazuje na szereg szczegółowych celów wchodzących w zakres finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jest to podstawowy zakres działania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ujęciu podmiotowym fundusze są jako państwowe i samorządowe osoby prawne najbliżej konstrukcji funduszu celowego, ze względu na przełamanie zasady jednolitości materialnej budżetów publicznych, poprzez dedykowanie jako przychodów tych funduszy konkretnych środków, przede wszystkim z kar i opłat stanowiących instrumenty finansowo- prawne w ochronie środowiska (art. 272 p.o.ś.).

Wiodąca rola w systemie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przypada NFOŚiGW. Jest to podmiot, który z założenia powinien operować na projektach dotyczących przedsięwzięć mających znaczenie w skali całego kraju, a także stanowić ogniwo łączące system funduszy ochrony środowiska ze wspólnotowymi instrumentami dotyczącymi finansowania ochrony środowiska.

Art. 400 ust.1 p.o.ś. podkreśla formę prawną NFOŚiGW jako państwowej osoby prawnej działającej także jako jednostka sektora finansów publicznych[211]. NFOŚiGW jest obecnie państwową osobą prawną. Wcześniej funkcjonował jako państwowy fundusz celowy posiadający osobowość prawną. Na poziomie wojewódzkim funkcjonują wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które są samorządowymi osobami prawnymi. W zasadzie oprócz celów wspólnej strategii ustawa nie przewiduje konkretnego organizacyjnego powiązania NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy. Fundusze mogą natomiast na podstawie przepisów

211 L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 80.

ustawy zawierać umowy i porozumienia w celu realizacji wspólnych mechanizmów. Takim instrumentem jest na przykład formuła udostępnienia środków.

Art 400a p.o.ś. poprzez wyliczenie wskazuje zakres finansowania ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej. Jest to dość szczegółowe wyliczenie, jednak nawiązując do systematyki ustawy obejmuje obszary ochrony wody, powietrza i gleby. Warto zauważyć, iż katalog ten jest faktycznie otwarty poprzez art. 400a pkt 42 p.o.ś. wskazujący na inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska. W tym miejscu warto podkreślić kryterium zasady zrównoważonego rozwoju, która przejęła ważną funkcje również w zakresie oferty prywatnych instytucji finansowych. Celem NFOŚiGW jest również tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez współpracę z innymi podmiotami w tym zakresie, w tym jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami zagranicznymi. NFOŚiGW pełni także funkcję Krajowego Operatora Systemu Zielonych Inwestycji, która jest istotna w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W zakresie współpracy z bankami ustawa przewiduje instrument udostępnienia środków między innymi na częściowe dopłaty w formie dotacji do kapitału lub odsetek kredytu bankowego. Ten instrument prawny sam w sobie jest doskonałym przykładem idealnego zbiegu publicznego oraz prywatnego instrumentu. Źródłem finansowania i głównym zobowiązaniem kredytobiorcy pozostaje umowa kredytu. Dotacja do jego spłaty zapewnia element dźwigni oraz podnosi zdolność kredytową beneficjenta. W tym instrumencie występują dwa podmioty. Państwowa osoba prawna wraz z bankiem komercyjnym współfinansują wybrane przedsięwzięcie w ochronie środowiska.

Jedną z nowych form organizacyjnych przewidzianych wprost przepisami p.o.ś. jest spółka akcyjna Polskie Domy Drewniane, jako co do zasady spółka prawa handlowego, której ustrój modyfikuje ustawa. Polskie Domy Drewniane S.A., to podmiot który został powołany do życia ustawą z dnia 20 lipca 2018 o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska[212]. Spółka ta podejmuje działalność w zakresie energooszczędnego budownictwa, co w założeniu powinno zmniejszyć zapotrzebowanie na energię budynków. Pomimo tego działalność ta może obciążyć gospodarkę leśną i zwiększyć zapotrzebowanie na drewno konstrukcyjne. W sferze właścicielskiej dochodzi do współpracy akcjonariuszy, którymi jest NFOŚiGW oraz Bank Ochrony Środowiska S.A. Obecnie NFOŚiGW jest również większościowym akcjonariuszem Banku Ochrony Środowiska S.A. Przepisy wprowadzające art. 421a ustawy p.o.ś. zostały powiązane z rozszerzeniem celów działania NFOŚiGW, który stał się zgodnie z art. 421d p.o.ś. akcjonariuszem powołanej spółki.

212 Dz. U. z 2018 r. poz. 1648.

Pomimo faktu, iż podmiot ten działa w formie spółki prawa handlowego, a więc teoretycznie opiera się na normach ustawy k.s.h., wskazany przez ustawodawcę akcjonariat oraz inne ramy działalności spółki przesuwają ciężar jej przepisów w kierunku prawa publicznego. Oznacza to, iż poprzez udział podmiotów publicznych w spółce, jest to celowa konstrukcja która nie może być w pełni poddana zasadom wolnego rynku. Przedmiot jej działalności jest ograniczony przepisami ustalonymi w ustawie p.o.ś. Zatem dochodzi do kolizji przepisów dotyczących swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz przepisów ustawy k.s.h. dotyczących celu działania spółki akcyjnej. Zbieg ten należy jednak rozstrzygnąć zdecydowanie na korzyść zastosowania przepisów p.o.ś. oraz zasady *lex speciali derogat legi generali*. Spółka akcyjna Polskie Domy Drewniane S.A. nie może korzystać z pełnej swobody działalności biorąc za podstawę przepisy norm k.s.h., ponieważ zastosowanie wymuszają przepisy p.o.ś. mające charakter *ius cogens*.

Polskie Domy Drewniane S.A. nie mogą prowadzić zatem działalności innej niż określona w ustawie p.o.ś. Normy prawa cywilnego i handlowego ustępują przepisom prawa publicznego. Za takie należy uznać, co do zasady przepisy art. 425a i dalsze p.o.ś., choć dotyczą ustroju spółki prawa handlowego. Ich wymiar musi być publicznoprawny, ponieważ w przeciwnym razie doszłoby do równorzędnego zbiegu norm cywilnoprawnych. Właśnie argument publicznoprawnego charakteru tych norm umożliwia rozwiązanie zbiegu.

Istotnym kryterium jest ukierunkowanie danego instrumentu, struktury danej jednostki organizacyjnej oraz formy finansowania na konkretne efekty w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wyraźnie zakreślony cel wykorzystania danego instrumentu wpływa na efektywność wykorzystania środków i odpowiada zasadzie gospodarności oraz celowości wydatkowania środków publicznych.

Działanie poprzez wejście kapitałowe oraz nabycie akcji i udziałów spółek, których celem statutowym jest ochrona środowiska za zgodą ministra właściwego do spraw klimatu nie jest podstawową formą interwencji funduszy ochrony środowiska. Środki tych funduszy mogą być przeznaczane w pierwszej kolejności na udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej, udzielanie dotacji, w tym dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji, dopłaty do rat lub innych opłat ustalanych w umowach leasingu, nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Instrumenty stosowane w wydatkowaniu środków publicznych mają najczęściej charakter bezzwrotny, w szczególności dotyczy to dotacji oraz subwencji. Istnieją jednak również w finansach publicznych instrumenty o charakterze zwrotnym.

Art. 411 p.o.ś. konstytuuje katalog form, w których może być udzielone dofinansowanie ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jest to punkt wyjścia do ustalenia katalogu instrumentów finansowych, którymi dysponują te fundusze.

Podstawowym instrumentem jest dotacja, która nie jest wyłącznie regulowana przepisami ustawy u.f.p. Podstawą jej udzielenia jest umowa cywilnoprawna. Nie jest wydawana decyzja administracyjna w przedmiocie udzielenia tej dotacji względem beneficjenta dofinansowania. Determinuje to też tryb dochodzenia zwrotu środków. W przypadku dotacji udzielanej z funduszy ochrony środowiska dochodzenie zwrotu będzie miało miejsce przed sądem powszechnym, w formie powództwa cywilnego.

Ten aspekt aktualizuje tematykę roszczenia cywilnoprawnego w prawie ochrony środowiska i jego roli w kontekście zarządzania wierzytelnościami funduszy ochrony środowiska. Ze względu na ustalenie roszczenia cywilnoprawnego jako bezpośredniej podstawy dochodzenia środków, w postępowaniu dostępny jest pełny zakres rozwiązań procesowych związanych z toczącym się sporem. W szczególności pojawia się problematyka ugody sądowej i pozasądowej, które mogą być ukierunkowane na zakończenie postępowania. W tym miejscu należy jednak podkreślić, iż pomimo braku zastosowania wprost przepisów ustawy u.f.p. dotyczących udzielenia dotacji, do funduszy ochrony środowiska jako jednostek sektora finansów publicznych zawsze znajdują zastosowanie przepisy dotyczące ogólnych zasad gospodarowania środkami publicznymi. W tym kontekście zatem konieczne jest przy zawieraniu ewentualnej ugody uwzględnienie przepisów ustawy u.f.p. dotyczących ugód zawieranych przez jednostki sektora finansów publicznych. W tym wypadku istotna jest analiza celowości zawarcia ugody i jej większej korzyści dla finansów publicznych względem dalszego prowadzenia sporu sądowego[213].

Dotacja co do zasady jest świadczeniem bezzwrotnym udzielanym na podstawie umowy cywilnoprawnej na określony cel ochrony środowiska. Dochodzenie jej zwrotu przed sądem jest stanem związanym z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy przez beneficjenta, w szczególności wydatkowania środków z dotacji niezgodnie z jej celem w ochronie środowiska. Instrumentem zwrotnym jest pożyczka na cele ochrony środowiska. Tak jak dotacja, pożyczka jest udzielana na podstawie umowy cywilnoprawnej na określony cel ochrony środowiska. Są to dwa podstawowe instrumenty prawne w zakresie finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, którymi dysponują fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Między NFOŚiGW, wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska oraz sektorem bankowym ustawodawca stworzył system wzajemnych dźwigni w formie instrumentów umownych

213 Art. 54a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

dotyczących udostępnienia środków.

Zgodnie z art. 411 ust. 10 p.o.ś. NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze mogą udostępniać środki finansowe bankom z przeznaczeniem na udzielanie gwarancji lub poręczeń, kredytów bankowych, pożyczek lub dotacji na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii.

NFOŚiGW może udostępniać środki finansowe wojewódzkim funduszom z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek lub dotacji, a także na dalsze udostępnianie środków zgodnie z ust. 10, na wskazane przez siebie programy i przedsięwzięcia z zakresu zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz potrzeb geologii oraz pokrycie kosztów obsługi zadań realizowanych przez wojewódzkie fundusze.

Interesującym zabiegiem jest forma udostępnienia środków bankom z przeznaczeniem między innymi na dotacje. Jako świadczenie co do zasady bezzwrotne, dotacja nie znajduje się w katalogu czynności bankowych art. 5 ustawy pr.bankowe.

Działalność poręczeniową NFOŚiGW opisuje w ustawie p.o.ś art. 411 ust. 5 i dalsze. NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze mogą udzielać poręczeń spłaty kredytów lub pożyczek, spłaty odsetek od kredytów lub pożyczek, zwrotu przyznanych środków pod warunkiem przeznaczenia tych kredytów, pożyczek lub środków na cele z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej. Warunkiem jest ustanowienie zabezpieczeń odpowiednio na rzecz NFOŚiGW albo wojewódzkich funduszy na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczycieli. Poręczenia są terminowe i udzielane do kwoty określonej w umowie. NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze pobierają opłatę prowizyjną od poręczeń, uwzględniając w szczególności kwotę zobowiązania.

NFOŚiGW może nabywać udziały lub akcje w spółkach, jeżeli statutowym lub ustawowym przedmiotem działalności tych spółek jest ochrona środowiska i gospodarka wodna. Akcje i udziały mogą być obejmowane w zakresie konwersji wierzytelności. Nie dotyczy to objęcia akcji spółki Polskie Domy Drewniane S.A.

W działalności NFOŚiGW przejawia się więc pełny zakres instrumentów prawnych typu zarówno bezzwrotnego jak i zwrotnego. Podstawowymi formami w tym zakresie są umowy pożyczki oraz dotacji. Należy jednak zauważyć, iż pomimo zastosowania ogólnych zasad ustawy u.f.p. w pierwszej kolejności, do tych instrumentów jako szczególnych form określonych na warunkach p.o.ś. wraz z kryteriami dofinansowania ustalonymi przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, mają zastosowanie szczególne regulacje p.o.ś. Szczególna regulacja dotyczy również zasad udzielania poręczeń i gwarancji ze środków NFOŚiGW.

Ze względu na konieczność dodatkowego ważenia ryzyka dla środków publicznych drugorzędną rolę w katalogu instrumentów NFOŚiGW należy przypisać działalności kapitałowej polegającej na nabyciu akcji i udziałów, ze względu na ograniczenia ustawowe co do przedmiotu nabywanych aktywów. Wydaje się, iż w przyszłości obszar działalności związany z nabywaniem akcji i udziałów powinien być rozwijany, ze względu na możliwość nadzoru właścicielskiego nad projektem.

Jednym z przychodów i sposobem akumulacji środków na cele finansowania ochrony środowiska jest emisja obligacji własnych NFOŚiGW. Ze względu na ustawowe zagwarantowanie innych przychodów z tytułu kar i opłat ten typ finansowania długiem nie ma jednak praktycznie znaczenia w działalności powyższego funduszu. NFOŚiGW w zasadzie nie ma również możliwości szerokiego wykorzystania instrumentów pochodnych do akumulacji kapitału. Możliwe są jednak teoretycznie pewne formy krótko i długoterminowych depozytów lub lokat o stałym oprocentowaniu bez elementu inwestycyjnego. W przypadku doprecyzowania przepisów możliwe byłoby *de lege ferenda* rozważenie zakreślenia szerszego ustawowego katalogu dopuszczalnej alokacji środków dla instrumentów finansowych w rozumieniu u.o.obr.i.f. Co do zasady jednak środki funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie są kapitałem o celach inwestycyjnych.

NFOŚiGW może obejmować lub nabywać jednostki uczestnictwa lub certyfikaty inwestycyjne funduszy inwestycyjnych oraz prawa uczestnictwa alternatywnej spółki inwestycyjnej lub instytucji wspólnego inwestowania, o których mowa w przepisach ustawy u.f.i., za zgodą ministra właściwego do spraw klimatu i ministra właściwego do spraw finansów publicznych, jeżeli jest to związane z rozwojem przemysłu i usług w zakresie ochrony środowiska. Możliwość taka została wprowadzona nowelizacją w art. 8 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw[214] . NFOŚiGW powinien jednak nabywać jednostki i certyfikaty funduszy, które mają wysoki rating środowiskowy, a w zasadzie szerzej rating ESG dokonany przez właściwą agencję ratingową.

Wynika to z zasady, iż środki publiczne nie powinny być inwestowane w przedsięwzięcia społecznie wątpliwe. Rating ESG funduszu inwestycyjnego powinien zapewnić gospodarne i rzetelne wydatkowanie środków publicznych na nabycie certyfikatów i jednostek uczestnictwa. Wydaje się także, iż ustawowe ograniczenie tej możliwości jest zbyt mało precyzyjne. Nie jest jasne dlaczego ustawodawca ograniczył kryterium do usług w ochronie środowiska i co oznacza ten termin. Z pewnością ochrona środowiska obejmuje szerszy zakres działań, niż tylko świadczenie

214 Dz. U. z 2021 poz. 2269 z późn. zm.

usług. Rozwój przemysłu nie jest również samoistnym celem ochrony środowiska, dlatego wydaje się, iż te dwa kryteria należy czytać na zasadzie koniunkcji ważonej zasadą zrównoważonego rozwoju.

NFOŚiGW może także jako podtypy dotacji stosować dopłaty do kapitału lub odsetek udzielonych przez banki kredytów, a także dopłaty do rat leasingowych oraz dopłaty do ceny wykupu obligacji. Interesująca jest zatem wielowariantowość dotacji i jej typologia. Są to przepisy szczególne względem ustawy u.f.p.

Całość zakresu instrumentów w dyspozycji NFOŚiGW zamyka możliwość udostępnienia środków bankom i wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej. NFOŚiGW może również przekazywać środki państwowym jednostkom budżetowym, co wydaje się jednak nieprawidłowym rozwiązaniem ze względu na podwójny obieg środków publicznych. Budżet państwa powinien być samowystarczalny w zakresie inwestycji środowiskowych i jego wydatki nie powinny uszczuplać puli środków dla beneficjentów funduszy ochrony środowiska.

Ochrona środowiska jest konstytucyjnym obowiązkiem władz publicznych. Obowiązku tego nie należy jednak ograniczać do organów administracji publicznej. Uprawniona w tym zakresie powinna być wykładnia rozszerzająca, iż przez władze publiczne należy rozumieć każdy podmiot realizujący zadania publiczne z mocy prawa oraz wydatkujący na cele ochrony środowiska środki publiczne. Problemem interpretacyjnym może być ustalenie pozycji podmiotów, którym powierzono realizację zadań publicznych na mocy umowy na podstawie przepisów szczególnych.

W polskim systemie prawnym istnieją regulacje przewidujące możliwość powierzenia realizacji zadań publicznych wybranym podmiotom. Zatem w szerokim znaczeniu katalog organów i podmiotów zobowiązanych do ochrony środowiska dotyczy całości władz publicznych. Istnieje jednak wyspecjalizowana grupa instytucji oraz organów, które w sposób bezpośredni zapewniają finansowanie ochrony środowiska. Punktem wyjścia będzie art. 400 p.o.ś., który ustanawia system funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W tym zakresie ustawa tworzy autonomiczny mechanizm finansowania i reguł wydatkowania środków publicznych na ten cel.

Ogólnymi ramami wydatkowymi są przepisy ustawy u.f.p., które co do zasady stanowią główne źródło przepisów regulujących wydatki podmiotów prawa publicznego. Ustawa u.f.p. w sposób dość precyzyjny ustala katalog instytucji i podmiotów podlegających jej przepisom. Kluczowa w tym zakresie jest definicja jednostki sektora finansów publicznych.

Jednostkami sektora finansów publicznych są organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały, jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki, związki metropolitalne, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej,

państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury, inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego, a także Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Państwowe i samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych realizują według właściwości zadania publiczne.

Wskazane na wstępie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej mieszczą się w kategorii państwowej osoby prawnej jako jednostki sektora finansów publicznych. Zachowują natomiast swoją autonomię poprzez odpowiednie stosowanie reguł ustawy u.f.p. do ich gospodarki finansowej. Jest to konieczne ze względu na głęboką specyfikę tych funduszy.

W sektorze publicznym można natomiast zidentyfikować jednostki i organy, które stosując przepisy ustawy u.f.p. finansach publicznych wprost można uznać za element systemu publicznych instytucji finansujących ochronę środowiska.

Po pierwsze należy podkreślić rolę organów naczelnych na poziomie ministerialnym. W obecnym stanie większość zadań spoczywa na ministrach właściwych do spraw klimatu, środowiska, ale także energii, gospodarki wodnej, gospodarki morskiej i rozwoju regionalnego.

Powyższe wyliczenie opiera się na katalogu działów administracji rządowej[215]. Konkretne formy organizacyjne są dość zmienne. Istnieje również szereg podmiotów dysponujących środkami w zakresie ochrony środowiska, działających na mocy przepisów szczególnych. Można tu w pierwszej kolejności wyróżnić Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w zakresie gospodarki leśnej, dysponujące wyspecjalizowanymi środkami Funduszu Leśnego, a także środki Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Odrębnie należy ująć środki będące w dyspozycji sektora samorządowego.

Katalog organów i instytucji ochrony środowiska nie może ograniczać się wyłącznie do wskazań ustawowych oraz do szeroko pojętych podmiotów publicznych, w tym jednostek sektora finansów publicznych. Katalog ten wymaga dokonania kilku uwag przed wyodrębnieniem organów, które mogą być właściwe modelowi regulacyjnemu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

215 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 z późn. zm.).

Po pierwsze zatem widoczne jest rozłożenia ciężaru zadań publicznych między sektorem samorządowym, a administracją państwową. W realizację zadań publicznych w ochronie środowiska są zaangażowanie jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w zależności od adekwatnego poziomu zastosowania zasady subsydiarności. Powyższa zasada stanowiąca jeden z fundamentów samorządności zakłada ustalenie właściwości organizacyjnej dla realizacji konkretnego zadania publicznego na poziomie najbliższym istocie tej sprawy. Zatem w kontekście samorządowym mogą to być zadania własne lub zlecone gminie, a nawet zlecone organizacjom pozarządowym operującym na konkretnym obszarze. Ze względu na złożoność procesów w ochronie środowiska oraz ich zbliżenie do lokalnych wspólnot decentralizacja zadań publicznych w ochronie środowiska jest ważnym czynnikiem polityki państwa. W strukturze tej działają również organy terenowe administracji rządowej w województwie. Katalog zadań publicznych w ochronie środowiska przypisany samorządowi gminnemu, powiatowemu oraz wojewódzkiemu jest bardzo szeroki i zależy od zakresu regulacji ustaw szczególnych. Wystarczy tu wymienić przykładowo kwestie gospodarki odpadowej, porządku i czystości.

W strukturze administracji państwowej wiodąca rola przypada jednak ministrowi właściwemu do spraw środowiska we współpracy z ministrem właściwym do spraw klimatu. Dualizm ten może wiązać się z trudnościami interpretacyjnymi związanymi z ustaleniem właściwości danego organu. Wyodrębnienie klimatu jako działu administracji rządowej ma jednak znaczenie dla specyfiki kwestii zarządzania i adaptacji do zmian klimatu.

Dla modelu regulacyjnego instrumentów prawnych w finansowania funkcji prawa ochrony środowiska znaczenie mają wybrane organy, instytucje oraz podmioty. Z katalogu organów i instytucji w art. 376 oraz art. 386 p.o.ś. należy wskazać na wiodącą rolę ministrów właściwych do spraw środowiska oraz klimatu, a także NFOŚiGW wraz z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Są to organy i podmioty mające istotne znaczenie w zastosowaniu instrumentów krajowego i wspólnotowego systemu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Powyższe organy oraz instytucje pełnią równocześnie funkcję instytucji zarządzających i wdrażających środki funduszy wspólnotowych w kolejnych perspektywach finansowych.

Konieczność zapewnienia elastyczności sposobu realizacji zadań w realizacji funkcji prawa ochrony środowiska, a w szczególności w zakresie finansowania tych funkcji oraz konstrukcji instrumentów prawnych dla celów modelu regulacyjnego wymaga jednak szerszego wyjścia organizacyjnego poza strukturę administracji publicznej. Podejście to realizuje koncepcja agencji

administracyjnej, użyta w szeroki pojęciu[216]. W wąskim znaczeniu może być mowa o agencji wykonawczej w rozumieniu przepisów u.f.p.

Oprócz klasyfikacji ustawowej w doktrynie przywoływane jest pojęcie podmiotu administrującego lub agencji administracyjnej jako organizacyjnej formy wykonywania zadań administracji. Agencja administracyjna jest zwana również agencją rządową, agencją państwową lub agencją gospodarczą. Katalog podmiotów podmiotów zawierający się w tym kręgu nie jest jednorodny. Wspólną cechą agencji jest ze względu na ich specjalizację osadzenie ustrojowe poza strukturą administracji rządowej, ale z wyraźnym przypisaniem określonego zadania publicznego.

Agencje pomimo wyjścia poza hierarchiczną strukturę administracji państwowej pozostają zależne i nadzorowane przez organy administracji publicznej. W szerokim znaczeniu może to być również prywatna forma organizacyjna, której jednak założycielem i właścicielem jest podmiot publiczny. Ujęcie to jest szczególnie interesujące w kontekście modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, ze względu na możliwość zaangażowania środków publicznych w instrumenty prawa prywatnego ukierunkowane na cele ochrony środowiska. W tym kontekście mogą się pojawiać rożnego rodzaju modyfikacje formy spółki prawa handlowego lub odrębne od Skarbu Państwa państwowe osoby prawne.

Jak zauważa P. Wajda i A. Wiktorowska rozumienie agencji może mieć też węższy zakres i wyraża się w zawężeniu do sfery prawa publicznego oraz tych agencji, które pomimo szczególnych podstaw działania pozostają organizacyjnie w strukturze z administracji państwowej.

Za czynnik wyróżniający należałoby przyjąć ich hierarchiczne osadzenie w strukturze administracji publicznej wraz z bezpośrednim zarządzaniem przez organ administracji publicznej. W odróżnieniu od agencji operujących w sferze prywatnego nie są one poddane wyłącznie nadzorowi administracyjnemu lub nadzorowi właścicielskiemu. Agencje w sferze prawa prywatnego zachowują bowiem pewną niezależność w zarządzaniu realizacją powierzonych im zadań.

Odnosząc się do przykładów funkcjonowania agencji wykonawczych za P. Wajdą i A. Wiktorowską można przywołać tradycje zastosowanie konstrukcji agencji w USA. Autorzy wprowadzają podział tych agencji na jednostki o charakterze urzędów centralnych oraz niezależne organy regulacyjne. Pierwszy z typów agencji określany jest jako agencja wykonawcza.

W kontekście ochrony środowiska w 1970 r. w USA została powołana agencja Environmental Protection Agency. Na poziomie Unii Europejskiej działa Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency).

216 P. Wajda, A.Wiktorowska [w:] *System prawa administracyjnego* tom 6 *Podmioty administrujące* (red.) R.Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 403.

W Polsce pojęcie agencji wykonawczej zostało ujęte w art. 18 ustawy u.f.p. Agencja wykonawcza jest zatem państwową osoba prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Agencja wykonawcza działa w oparciu o statut i szczególną dla niej ustawę ustrojową. Gospodarka finansowa agencji wykonawczej jest prowadzona zgodnie z ustawą u.f.p oraz przepisami ustawy dla niej ustrojowej. Podstawa jej wydatków jest plan finansowy.

Należy zauważyć, iż ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie do polskiego systemu prawnego wyspecjalizowanej agencji zajmującej się w sposób kompleksowy zarządzaniem i finansowaniem ochrony środowiska i klimatu. Funkcje planistyczne, strategiczne i zarządcze pozostają w zakresie kompetencji właściwych ministrów. Natomiast system finansowania został wyodrębniony w formie systemu państwowych i samorządowych funduszy ochrony środowiska. Fundusze te jednak pomimo, iż jednym z ich celów jest również tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska, nie zajmują się merytorycznym zarządzaniem działami środowisko oraz klimat. Zadania publiczne im powierzone skupiają się na organizacji systemu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska z przypisanych im przychodów.

Jednym z kierunków rozwoju modelu regulacyjnego do rozważenia *de lege ferenda* jest centralizacja zarządzania i finansowania ochrony środowiska we właściwości jednej wyspecjalizowanej agencji.

Agencja jest zatem nietypowym podmiotem administrującym ze względu na niejednorodny charakter organizacyjny. Dla celów modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy zakwalifikować jako podmiot o charakterze agencyjnym działające w formie państwowych i samorządowych osób prawnych fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jako formę agencyjną w postaci zmodyfikowanej formy spółki prawa handlowego należy uznać również Polskie Domy Drewniane S.A. Oprócz tego funkcjonują jako podmioty administrujące Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Pewne funkcje w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska może pełnić jako bank państwowy BGK, który obsługuje fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK na podstawie odrębnych ustaw. Ministrowi właściwemu do spraw klimatu przysługuje prawo do żądania informacji od Zarządu BGK z zakresu wspierania działań na rzecz ochrony środowiska, w tym klimatu na podstawie art. 12a ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego[217].

217 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 195.

BGK prowadzi również zgodnie z art. 421 z lit. l p.o.ś. ekologiczny fundusz poręczeń i gwarancji, którego środki przeznacza się na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem poręczeń lub gwarancji, w tym wypłat na rzecz kredytobiorców lub pożyczkobiorców w ramach wskazanych przez NFOŚiGW rządowych programów poręczeniowo-gwarancyjnych obejmujących projekty z zakresu ochrony środowiska. Minister właściwy do spraw klimatu zawiera z BGK umowę określającą warunki i tryb przekazywania środków do powyższego funduszu.

Na pograniczu inwestycji infrastrukturalnych oraz ochrony środowiska istotną działalność inwestycyjną prowadzi Polski Fundusz Rozwoju S.A. wraz z podmiotami jego grupy. Inwestycje dotyczą między innymi gospodarki odpadowej, termomodernizacji we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego[218].

Pewną rolę w realizacji polityki ekologicznej państwa odgrywa również strategia spółek Skarbu Państwa takich jak na przykład PGE Energia Odnawialna S.A., w kontekście inwestycji w odnawialne źródła energii.

Jako instytut naukowy działa Instytut Ochrony Środowiska, pełniący funkcję Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE). Jednym z podstawowych zadań KOBiZE jest administrowanie unijnym system handlu uprawnieniami do emisji (*European Union Emission Trading System – EU ETS*) w Polsce, w tym prowadzenie polskiej część unijnego rejestru uprawnień do emisji[219].

Właściwości i kompetencje spraw w zakresie ochrony środowiska są więc rozproszone w systemie prawa i wykraczają poza hierarchię administracji państwowej.

Całe zatem spektrum agencji administracyjnych obejmuje nie tylko jednostki wprost osadzone w strukturze administracji państwowej, ale także prywatne formy organizacyjne głównie spółki prawa handlowego, które podlegają nadzorowi właścicielskiemu państwa.

W uzupełnieniu ustawowego wyliczenia organów i instytucji ochrony środowiska w ramach modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska warto uwzględnić pojęcie agencji administracyjnej jako zbiorczego pojęcia obejmującego wszelkiego rodzaju nietypowe jednostki działające poza hierarchiczną strukturą administracji państwowej. Pozostawienie tej szerokiej kategorii w przedmiotowym modelu pozwala na jego kompleksowe ujęcie. Nie są bowiem wystarczające katalogi ustawowe organów i instytucji ochrony środowiska, a także katalog jednostek sektora finansów publicznych.

Od strony podmiotowej polski model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest modelem o rozproszonej kompetencji między organami naczelnymi, a

218 Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 9).
219 O nas - KOBiZE https://www.kobize.pl/pl/page/id/409/o-nas [dostęp: 01.04.2026].

wyspecjalizowanymi podmiotami administrującymi. Podejście to należy przeciwstawić odmiennemu wariantowi centralnej agencji ochrony środowiska skupiającej całość zadań publicznych w zakresie zarządzania, planowania, strategii oraz finansowania ochrony środowiska.

2.1.3. Umowa jako prawna forma działania administracji w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska forma umowy stanowi wspólny mianownik dla katalogu instrumentów prawa prywatnego oraz prawa publicznego. W niektórych przypadkach może być formą dla instrumentów zarówno prawa publicznego oraz prywatnego. W tym sensie może być formą hybrydową ze względu na brak możliwości przypisania jej właściwości wyłącznie prawu prywatnemu. Nie każda umowa lub porozumienie zawierane przez organy administracji publicznej jest umową publicznoprawną. Przedmiot niektórych umów jest tak opisany, iż nie różni się ona od tego samego rodzaju zawieranej umowy między dwoma podmiotami prawa prywatnego. W doktrynie prawa administracyjnego nie została wypracowana kompelksowa definicja umowy w administracji publicznej[220]. Możliwe jest natomiast wyróżnienie umów cywilnoprawnych oraz tych prawnych form działania dministracji, które można określić jako umowy publicznoprawne[221]. Umowe te charkteryzują się znacznym ograniczeniem autonomii stron[222].

Istotne jest wystąpienie pewnego nasycenia stosunku umownego regulacją publicznoprawną, które nie podlega modyfikacji wolą stron. Zatem intuicyjnym wyróżnikiem umowy publicznoprawnej będzie regulacja stosunku umownego przepisami prawa publicznego obowiązującymi w sposób bezwzględny jako *ius cogens*.

W zależności od stopnia regulacji publicznoprawnej można wyróżnić kilka typów instrumentów umownych wykorzystywanych przez podmioty publiczne. Pierwszy z nich charakteryzuje się brakiem wpływu regulacji publicznoprawnej na treść umowy. Jedynie od strony podmiotowej objawia się w niej Skarb Państwa. Umowa ta oprócz oznaczenia stron nie różni się od standardowej umowy podmiotów prywatnych. W drugim ujęciu umowa publicznoprawna stanowi zamówienie towarów i usług na cele funkcjonowania administracji publicznej. To podejście prowadzi do zastosowania reżimu zamówień publicznych[223]. Zamówienie publiczne nie dotyczy

220 P. Stec, *Umowy w administracji : studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013, s. 21.
221 W. Wróbel [w:] *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji,* (red.) P. Stec, M. Załucki, Warszawa 2011, s. 145.
222 P. Stec [w:] *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji,* (red.) P. Stec, M. Załucki, Warszawa 2011, s. 43.
223 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320).

realizacji zadania publicznego. Przedsiębiorca we właściwym trybie dostarcza zamówiony towar lub usługę. Umowa publicznoprawna, której istotą jest powierzenie lub wspólna realizacja zadania publicznego jest trzecim wariantem, które w najwyższym stopniu będzie związany przepisami prawa publicznego. Realizacja tej umowy dotyczy bowiem merytorycznej działalności podmiotu publicznego, której przedmiot nie może być umownie modyfikowany.

Nie można uznać, iż sama forma umowy stanowi samodzielny instrument prawny w przedmiotowym modelu, ponieważ istota umowy w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska polega na złożeniu zgodnych oświadczeń woli stron, co do zakontraktowania konkretnego obowiązku w ochronie środowiska i wzajemnie obowiązku finansowania tego działania. Właściwym instrumentem zatem będzie więź praw i obowiązków opisana warunkami umowy. W tym kontekście instrumentem prawnym nie jest „umowa dotacji" lecz „dotacja" jako wydatek publiczny. Podmiot publiczny zobowiązuje się do zapłaty dofinansowania, a beneficjent dotacji zobowiązuje się do osiągnięcia konkretnego efektu projektu wpisującego się w zadanie publiczne.

Ta wzajemna relacja skutkuje tym, iż co do zasady umowa w przedmiotowym modelu zyskuje walor wzajemności. Stronami umowy mogą być jednak zarówno podmioty publiczne oraz podmioty prywatne. Państwo bowiem może operować na granicy sfery władztwa oraz sfery właścicielskiej. W ujęciu umownym oznacza to, iż umowa staje się obok decyzji administracyjnej kluczową prawną formą działania administracji publicznej w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Nawet pomimo regulacji ustawowej ram konkretnych instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu, zastosowanie danego instrumentu jest związane z zawarciem umowy i to właśnie ta forma konstytuuje warunki finansowania w konkretnym stanie faktycznym oraz projekcie.

W zakresie prawnych form działania administracji problemem jest przedmiot ewentualnej umowy lub porozumienia[224]. Z przepisów ustrojowych organów administracji publicznej należy po pierwsze wywnioskować, iż mogą one kontraktować jedynie w granicach formalnych procedur wyznaczonych przepisami prawa (zasada legalizmu) oraz kontraktować te zadania publiczne, które są ich przedmiotem działalności.

Odnosząc się zatem do terminologii administracyjnoprawnej przedmiotem umowy dla podmiotu publicznego musi więc być zadania publiczne, a podmiot ten powinien działać w zakresie swojej właściwości.

224 J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s.11.

W końcu to przepisy prawa powinny jasno dopuścić możliwość wykonania danego zadania publicznego poprzez formę umowy cywilnoprawnej, jednocześnie umożliwiając dopuszczenie do jego realizacji podmiot prywatny.

Kolejnym bowiem problemem jest ustalenie możliwych stron umowy zawieranej w sferze zadań publicznych. Wydaje się, iż od strony podmiotowej podstawowym kryterium jest kontraktacja między podmiotem publicznym, a podmiotem prywatnym. Z tego zakresu należy wyłączyć relacje między podmiotami prawa prywatnego, z zastrzeżeniem sytuacji w której podmiot publiczny jest w istocie szczególną formą organizacyjną prawa prywatnego powołaną wykonania zadań publicznych.

Mogą to być różnego rodzaju jednostki posiadające podmiotowość w sferze prawa cywilnego, ale jednocześnie założone lub uformowane tak, iż podlegają w relacji nadzorczej lub właścicielskiej państwu. W sferze właścicielskiej (cywilnoprawnej) emanacją sfery publicznej będzie Skarb Państwa. Poza zakresem umowy jako prawnej formy działania administracji na potrzeby modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska pozostawiłbym także umowy między podmiotami prawa publicznego, ponieważ tego typu forma otwiera kwestię definicyjną porozumienia administracyjnego. Dla zastosowania przymiotu umowy konieczny jest udział podmiotu prywatnego w stosunkach z podmiotem publicznym.

Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska przepływy finansowe pomiędzy dysponentami części budżetowych nie są tak istotne, ponieważ „wewnętrzne" finanse budżetów publicznych nie stanowią dźwigni dla podmiotów i środków prywatnych. Przesunięcia środków w budżetach publicznych dla modelu mają praktycznie wymiar techniczno-organizacyjny. Dopiero „wyjście" środków publicznych do podmiotu prywatnego skutkuje wartością dodaną w stymulacji celów ochrony środowiska w gospodarce oraz społeczeństwie. Z tego względu krytycznie należy ocenić zasadność konstrukcji takich instrumentów prawnych, które zastępują finansowanie budżetowe państwowych jednostek. W tej sytuacji dochodzi bowiem do „samofinansowania" państwa poprzez środki państwowych funduszy celowych.

Można dla umowy publicznoprawnej w omawianym modelu przyjąć kryterium podmiotowe kontraktacji między podmiotem prywatnym i publicznym, a także kryterium przedmiotu takiej umowy, którą jest wykonanie zadania publicznego. Zakres umowy wyznacza również właściwość rzeczowa od strony podmiotu publicznego, rozumiana w sensie materialnego prawa administracyjnego.

Pewną granicą jest możliwość opisania i określenia w treści umowy zadania publicznego. Natura niektórych zadań publicznych może uniemożliwić taki opis. Nie każde bowiem zadanie publiczne może być przedmiotem umowy.

Istotne różnice istnieją między umową, której przedmiotem jest wprost powierzenie zadania publicznego w ochronie środowiska, a umową o charakterze związanym z finansowaniem projektu w ochronie środowiska. Finansowany projekt bowiem nie musi stanowić przejęcia obowiązku podmiotu publicznego, a może być prywatnym przedsięwzięciem, które jednocześnie generuje istotny dla ochrony środowiska efekt rzeczowy. Po stronie podmiotu publicznego samoistnym zadaniem publicznym może być finansowanie ochrony środowiska.

Co do zasady poszczególne zadania publiczne mogące być obszarem kontraktacji są związane z działami administracji rządowej klimat i środowisko zgodnie z art. 13a oraz 28 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[225]. Dział klimat obejmuje sprawy klimatu i zrównoważonego rozwoju, w tym społeczno-ekonomiczne aspekty transformacji ekologicznej i klimatycznej (art. 13a pkt 10 tej ustawy). Widoczne jest powiązanie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Drugi z działów mogących wskazywać potencjalny zakres kontraktacji publicznoprawnej w przedmiotowym modelu, to zgodnie z art. 28 powyższej ustawy dział środowisko. Dział ten w ogólnym ujęciu obejmuje sprawy ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów. W szczególności w tym dziale zawierają się sprawy ochrony przyrody, geologii, ochrony lasów, łowiectwa, edukacji ekologicznej.

Na tym tle można rozważyć charakter umowy zawieranych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Umowy zawierane przez NFOŚiGW z beneficjentami tego funduszu w przedmiocie dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji nie stanowią powierzenia zadania publicznego, ponieważ powyższy fundusz nie realizuje bezpośrednio zadań publicznych w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Celem tego funduszu jest akumulacja i dystrybucja środków w systemie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej W tym kontekście, jako instytucje systemowe działają wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz wymieniony wyżej NFOŚiGW jako państwowe i samorządowe osoby prawne, których celem i zadaniem publicznym jest finansowanie w szczególności ochrony środowiska[226]. System funduszy w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zajmuje szczególne miejsce jako podmiotowe przełamanie zasady jedności materialnej budżetu państwa poprzez wyodrębnienie państwowej osoby prawnej na poziomie narodowym akumulującym środki publiczne w celu finansowania ochrony środowiska. Pierwotnie NFOŚiGW funkcjonował jako państwowy funduszu celowy.

Mając na uwadze funkcję NFOŚiGW jako finansującego, umowy zawierane przez ten fundusz dysponujący środkami publicznymi należałoby określić jako umowy finansowe ze

225 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 z późn. zm.
226 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 1300.

zobowiązaniem do osiągnięcia konkretnego efektu rzeczowego. Istotą więc tej umowy jest zobowiązanie do dofinansowania projektu.

Jest to odmienna sytuacja od konstrukcji wariantu umowy publicznoprawnej, której przedmiotem jest powierzenie zadania publicznego organu administracji publicznej wraz z udzieleniem dofinansowania.

Przykładem tego typu konstrukcji dla sektora organizacji pozarządowych może być procedura w sprawie zlecenia zadania publicznego wraz z umową[227]. Zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[228] organizacje pozarządowe lub podmioty prowadzące działalność w sferze pożytku publicznego, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego.

Działalność w sferze pożytku publicznego poza organizacjami pozarządowymi mogą prowadzić także osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielnie socjalne, spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie[229], które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych, a także nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Kwestia formy spółki prawa handlowego, jako regulacji prawa prywatnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zostanie omówiona w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa prywatnego.

Co do zasady, opisana wyżej umowa jest adresowana do organizacji pozarządowych działających w sferze pożytku publicznego, a więc przedmiotem dofinansowania nie jest działalność gospodarcza. Organizacje pozarządowe mogą jednak prowadzić działalność gospodarczą przeznaczając dochody z tej działalności na cele statutowe. Sama definicja organizacji pozarządowej dotyczy niedziałających w celu osiągnięcia zysku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność

227 J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 102.
228 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.
229 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 95.

prawną (w tym fundacji i stowarzyszeń), które nie są jednostkami sektora finansów publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi[230]

Sama sfera pożytku publicznego zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie jest działalnością społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.

Zgodnie z art. 4 pkt 18 tej ustawy jednym z zadań publicznych w sferze pożytku publicznego jest ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego.

Zatem konstrukcja ta może być podstawą do kontraktacji w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zlecenia powierzenia lub wsparcia realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska organizacjom pozarządowym wraz z udzieleniem dotacji. Organizacja pozarządowa zobowiązuje się do wykonania zadania publicznego, co w umowie przyjmuje formę konkretnych obowiązków w zakresie zadania w obszarze ekologii, ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Organ administracji zobowiązuje się do udzielenia i wypłaty kwot dotacji.

W tym ujęciu zatem dochodzi do umownego zobowiązania w sferze praw i obowiązków w ochronie środowiska, których zakres wyznacza będące przedmiotem zlecenia zadanie publiczne.

Umowę, o której mowa art. 16 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie należy więc traktować, jako umowę publicznoprawną w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Szczególne *essentialia negotii* umowy określa wymieniony art. 16 tej ustawy, którymi są szczegółowy opis zadania i termin wykonania, kwoty dotacji wraz ze sposobem płatności, tryb kontroli oraz sposób rozliczenia zwrotu niewykorzystanych kwot dotacji[231].

Powyższa procedura nie dotyczy kontraktacji obowiązków w ochronie środowiska przez organy administracji publicznej względem przedsiębiorców w celach zarobkowych. Organy administracji publicznej mogą wykonywać zadania publiczne jako własne, korzystając z zakupu zewnętrznych towarów oraz usług. Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wykonanie tych zadań będzie oparte o wewnętrzne finansowanie w budżecie państwa lub w budżecie samorządowym, z przeznaczeniem środków na zewnętrzne nabycie towaru lub usługi od przedsiębiorcy, którego oferta dla celów zadań w ochronie środowiska powinna być odpowiednio sparametryzowana (zielone zamówienie publiczne).

230 H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. *Komentarz*, Warszawa 2003 s. 28.

231 N. Kowal, *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego : komentarz do art. 1-27 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych przepisów regulujących rejestrację organizacji pożytku publicznego*, Kraków 2005, s. 50.

Odrębnie należy potraktować te procedury zamówień publicznych, które mogą być stosowane do zamawiania towarów i usług na potrzeby podmiotów publicznych lub podmiotów zarządzających środkami publicznymi. Zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych zamawiający publiczny, przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia, dokonuje analizy potrzeb i wymagań, uwzględniając rodzaj i wartość zamówienia[232]. Analiza powinna uwzględniać możliwość uwzględnienia aspektów społecznych, środowiskowych lub innowacyjnych zamówienia.

Zgodnie z art. 101 ustawy Prawo zamówień publicznych przedmiot zamówienia następuje przez określenie wymagań dotyczących wydajności lub funkcjonalności, w tym wymagań środowiskowych. W przypadku opisu przedmiotu zamówienia polegającego na robotach budowlanych zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia na roboty budowlane wymagane cechy materiału, produktu lub usługi, odpowiadające przeznaczeniu zamierzonemu przez zamawiającego, które mogą dotyczyć w szczególności określonych poziomów oddziaływania na środowisko i klimat.

Są to konkretne przepisy ustawy umożliwiając wprowadzenie kryteriów środowiskowych względem zamawianych towarów i usług. Art. 104 ust. 1 powyższej ustawy wskazuje, iż w przypadku zamówień o szczególnych cechach środowiskowych, społecznych lub innych, zamawiający, w celu potwierdzenia zgodności oferowanych robót budowlanych, dostaw lub usług z wymaganymi cechami, może w opisie przedmiotu zamówienia, opisie kryteriów oceny ofert lub w wymaganiach związanych z realizacją zamówienia żądać od wykonawcy określonej etykiety.

Przez etykietę, o której mowa powyżej należy rozumieć każdy dokument, w tym zaświadczenie lub poświadczenie, który potwierdza, że obiekt budowlany, produkt, usługa, proces lub procedura spełniają wymagania konieczne do uzyskania etykiety, w tym w aspekcie środowiskowym.

Struktura umów publicznoprawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska może zatem zostać podzielona na umowy *stricte* o charakterze finansowym, umowy polegające na powierzeniu zadania publicznego w zakresie ochrony środowiska oraz procedury zielonych zamówień publicznych. W tym podziale odbija się również podział na działalność merytoryczną państwa w zakresie realizacji zadań publicznych oraz stronę logistyczną organizacji administracji. Strona logistyczna wiążę się z zapewnieniem zasobów dla realizacji funkcji organizacyjnej, poprzez nabycie na rynku właściwych towarów i usług.

232 t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.

Zatem w ujęciu umowy publicznoprawnej w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrona środowiska wyłania się pewien dualizm umów zawieranych przez organy administracji publicznej.

Umowa publicznoprawna zawsze będzie zawierana przez podmiot publiczny, ale stroną prywatną będzie podmiot działający na zasadzie *non profit* albo przedsiębiorca, co determinuje odpowiednie tryby kontraktacji. Przykładowo może to być tryb zlecenie wykonania lub wsparcia realizacji zadania publicznego w sferze pożytku publicznego albo procedura zamówień publicznych.

Zgodnie z art. 20 k.p.a. właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania[233]. Jest to definicja ustalająca zakres działania organu administracji publicznej na potrzeby prowadzonych postępowań administracyjnych, w szczególności badania przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych.

W kontekście kontraktacji obowiązków w ochronie środowiska w formie umów publicznoprawnych sposób zawarcia umowy nie musi być związany z przeprowadzeniem postępowania administracyjnego. Częściej będzie to zmodyfikowany sposób przyjęcia oferty lub konkurs albo przetarg, w sposób szczególny regulowane przepisami odrębnych ustaw prawa publicznego, zmieniających ogólne postanowienia k.c. Dla zawarcia umowy publicznoprawnej decyzja organu administracji publicznej nie musi mieć zawsze waloru decyzji administracyjnej, co wynika z konkretnych przepisów ustaw.

Właściwość podmiotu prawa publicznego do zawarcia umowy, należy więc badać bardziej w kontekście materialnego prawa administracyjnego, które charakteryzuje się rozproszeniem regulacji i brakiem kodyfikacji. Nie ulega jednak wątpliwości, iż każdy organ administracji publicznej lub szerzej podmiot publiczny dysponujący środkami publicznymi powinien stosować zasadę legalizmu w działaniu, co stanowi zabezpieczenie przed instrumentalnym stosowaniem prawa i nakładaniem nadmiernych obowiązków na jednostki. Kwestia zatem zachowania właściwości rzeczowej wynikającej z przepisów ustrojowych oraz zachowania zgodności z procedurami stoi w istocie w kontrze do zasady swobody zawierania umów.

Zaletą bowiem cywilnoprawnej metody regulacji jest jej elastyczność, umożliwiająca dostosowanie warunków umowy do zamiaru kontraktujących stron[234]. Zatem ustawodawca godząc istotę zawarcia umowy z legalizmem związanym z wydatkowaniem środków publicznych stanowi precyzyjne procedury, a nawet wzorce umowne zbliżające umowy publicznoprawne do umów typu adhezyjnego. W ten sposób ograniczony zostaje element uznaniowości w działaniu podmiotów

233 P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 113.
234 A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2001, s. 306.

publicznych. Innym sposobem jest tworzenie poza strukturą organów administracji publicznej wyspecjalizowanych odrębnych państwowych lub samorządowych osób prawnych operujących na wybrane cele środkami publicznymi oraz związanych szczególnymi procedurami. Procedury odstępując lub nawiązując do zasad ustawy u.f.p. mogą rozszerzyć możliwość negocjacji umowy publicznoprawnej.

W kontekście modelu regulacyjnego funkcji prawa ochrony środowiska zawarcie umowy publicznoprawnej, której celem jest finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska wymaga zatem działania podmiotu publicznego w granicach jego właściwości wyznaczonych przepisami ustrojowym regulującymi jego funkcjonowanie, zgodnie z procedurami określającymi sposób realizacji zadania publicznego.

Dla potrzeb przedmiotowego modelu należy wyróżnić umowy powierzające zadania publiczne do realizacji wraz z udzieleniem finansowania, umowy dotyczące zamówienia towarów i usług na potrzeby samodzielnej realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne oraz umowy o dofinansowanie, w których beneficjent realizuje własne przedsięwzięcie, którego efekt pokrywa się z zadaniami publicznymi państwa w ochronie środowiska.

J. Starościak w swoich pracach podkreślił znaczenie typologii prawnych form działania administracji[235]. W jego poglądach systematyka prawnych form działania administracji jest niejednorodna. Z tym poglądem aktualnie należy się zgodzić, w szczególności w kontekście rozwoju modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kierunku instrumentów rynków kapitałowych stosowanych także przez podmioty publiczne. Instrumenty te są dalekie od instrumentów administracyjnoprawnych, takich jak władcze i jednostronne akty.

Na marginesie pojęcie podmiotu publicznego jest szersze, niż katalog organów administracji publicznej, który nie obejmuje szeregu wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną i zarządzających środkami publicznymi w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Dla przedmiotowego modelu zatem właściwsze jest posługiwanie się formułą podmiotu publicznego. Bliżej to pojęcie zostało sprecyzowane w rozdziale dotyczącym systemu organów i instytucji publicznych.

J. Starościak przywołał w swojej monografii systematykę prawnych form działania administracji publicznej. Z systematyki tej wynika, iż akty prawne jako formy działania administracji stanowią nie tylko akty normotwórcze oraz akty konkretne związane z władztwem administracyjnym oraz prawodawstwem, ale także formy cywilnoprawne. Obok aktów prawnych administracja dokonuje czynności materialno-technicznych oraz wyodrębnionych w sposób

235 J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 11.

szczególny czynności egzekucyjnych. Na tej podstawie J. Starościak określił, iż specyficznymi formami działania administracji jest stanowienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów, prowadzenie działalności społeczno-organizacyjnej oraz wykonywanie czynności techniczno-materialnych.

Jako problematyczne określił J.Starościak odróżnienie formy umowy cywilnoprawnej od innych aktów administracji[236]. Za jedno z kryteriów uznał źródło powstania stosunku prawnego, zauważając, iż nawet w przypadku umów cywilnoprawnych zawieranych przez administrację, nie można jednoznacznie uznać, iż przepisy stanowiące podstawę ich zawarcia mają jednorodny cywilnoprawny charakter. Za przykład podał umowę o przejęciu nieruchomości od osoby prywatnej zawieraną w trakcie postępowania wywłaszczeniowego regulowanego przepisami prawa publicznego.

Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska uwaga ta ma kluczowe znaczenie, ponieważ umowy zawierane przez podmioty publiczne w celu finansowania tych funkcji nie są wyłącznie związane ze swobodą kontraktacji oraz ogólnymi przepisami prawa cywilnego. Szereg ich warunków, takich jak konieczność określenia celu w ochronie środowiska, ewentualne kontrole wykonania oraz procedury zwrotu mogą nie mieć odpowiednika w cywilnoprawnej metodzie regulacji.

Dodatkowym kryterium jest kryterium skutków prawnych zastosowania danej formy. Za przeważające należy jednak uznać kryterium prawnego upoważnienia stosowania przez organ administracyjny rozwiązań jednostronnych. Konsekwencją działania jednostronnego jest uprawnienie do kontroli wykonania obowiązków przez podmiot prywatny.

Umowa cywilnoprawna jest jedną z form, która przenika system prawny i powoduje powiązanie instrumentów rożnych gałęzi prawa, co powoduje iż administracja publiczna działa w sposób bardziej wszechstronny[237].

Zatem w literaturze prawa administracyjnego doszło do wyodrębnienia umowy jako prawnej formy działania administracji. Wspominany pogląd J. Starościaka uzupełnia szczegółowa analiza umowy jako tego typu formy pod względem jej stron. Umowy zatem mogą być zawierane między organami państwowymi albo organ administracyjny stanowi tylko jedną ze stron. Dla zastosowania tej formy konieczne jest istnienie konkretnej podstawy prawnej. W mojej ocenie podstawa ta zawiera się w pierwszej kolejności we właściwości rzeczowej organu administracji publicznej, natomiast osadzenie wyłącznie podmiotów publicznych jako stron powoduje, iż stosunek ten ciąży w kierunku kwalifikacji jako porozumienie administracyjne.

236 *Ibidem*, s. 18.
237 J. Starościak [w:] *System prawa administracyjnego t.3* (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1978, s. 97.

W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, w przypadku umowy jako prawnej formy działania administracji powinien wystąpić przynajmniej jako jedna ze stron podmiot publiczny działający w granicach swojej właściwości (zasada legalizmu).

W zależności od właściwości organ ten będzie mógł powierzyć swoje zadanie publiczne do realizacji wraz z dofinansowaniem, dofinansować przedsięwzięcie podmiotu prywatnego, lub nabyć sparametryzowane środowiskowo towary i usługi (zielone zamówienie publiczne) od podmiotu prywatnego (przedsiębiorcy).

Interesująca jest uwaga J. Starościaka dotycząca zatarcia różnicy między organem państwowym, a innymi jednostkami sektora publicznego przy zawarciu umowy cywilnoprawnej. Uwaga ta wpisuje się w przyjecie dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska pojęcia kontraktującego podmiotu publicznego bez ograniczenia do organów administracji publicznej.

Pojęcie to powinno opierać się na jednolitym traktowaniu Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych i innych wyodrębnionych organizacyjnie jednostek sektora finansów publicznych. W stosunkach cywilnoprawnych, co do zasady emanacją państwa będzie Skarb Państwa posiadający osobowość prawną. Zgodnie jednak z art. 40 k.c. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Państwowa osoba prawna, to odrębna jednostka organizacyjna posiadająca zdolność kontraktową[238] Organizacja państwa jest złożoną strukturą i nie jest możliwe określenie jego zadań jedynie w prawie publicznym[239]. W szerokim rozumieniu podmioty publiczne działają zatem na pograniczu prawa prywatnego i publicznego wykorzystujące formy umowne działania.

Umowa publicznoprawna również dla celów przedmiotowego modelu nie została wprost zdefiniowana w przepisach prawa. W zakresie finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ustawodawca raczej posługuje się pojęciem formy umowy cywilnoprawnej obudowując ją szeregiem warunków administracyjnych.

W polskim prawie administracyjnym istnieje tendencja do zawężania uznaniowości organów i opisywania szczegółowo warunków wydania konkretnych aktów oraz sposobu prowadzenia procedur administracyjnych. Widoczne jest silne związanie zasadą legalizmu, która jest dla podmiotów dysponując środkami publicznymi podstawowym kryterium działania. Ustawodawca polski powinien jednak wobec zmiany stosunków gospodarczych i rozwoju konstrukcji prywatnych instrumentów finansowych rozważyć *de lege ferenda* wprowadzenie ogólnych ram zawarcia

238 P. Sobolewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz* tom I *Przepisy wprowadzające. Część ogólna, Własność i inne prawa rzeczowe,* (red.) K. Osajda, Warszaw 2013, s. 449.

239 J. Frąckowiak [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne -część ogólna*, (red) M.Safjan, Warszawa 2007, s. 1059.

umowy publicznoprawnej. W zależności od stanu faktycznego, może to być kontraktacja świadczenia na rzecz celu publicznego lub dalej idąc zlecenie realizacji zadania publicznego.

Zlecenie nie oznacza odwołania do kodeksowej umowy zlecenia. Chodzi o szeroko pojęte zlecenie zadań i funkcji na zewnątrz struktury administracji publicznej. Tak szerokie podejście wykraczające poza rozumienie cywilnoprawne zlecenia, wynika z okoliczności, iż zlecenie na zewnątrz może mieć podstawę w umowie, ustawie lub indywidualnej decyzji administracyjnej[240].

Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, to twierdzenie ma znaczenie ze względu na dwoistą rolę umowy cywilnoprawnej. W jednym wariancie może ona być źródłem i formą powierzenia obowiązku wraz z finansowaniem ochronie środowiska, a w drugim wariancie jest tylko i wyłącznie cywilnoprawną formą działania wiążąc się z podstawą kontraktacji ujętą w decyzji administracyjnej lub wprost w treści przepisu prawa. W pierwszym przypadku zawarcie umowy będzie miało charakter konstytutywny dla powstania prawa do wypłaty dofinansowania ze środków publicznych.

W kontekście prawa ochrony środowiska, w którym przedmiotem ochrony jest ciągłość elementów przyrodniczych będących dobrem wspólnym, osią działania zarówno dla podmiotów publicznych oraz prywatnych jest interes publiczny współistniejący z interesem prywatnym. Również interes publiczny pozostaje podstawą zlecenia zadań i funkcji przez podmioty publiczne. Jest to element procesów prywatyzacji prawa i zadań publicznych.

Analizując kierunek rozwoju instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska i rosnące znaczenie instrumentów właściwych rynkom finansowym, można potwierdzić, iż również ten model regulacyjny podlega procesowi prywatyzacji. Nie jest to kwestia wyłącznie podejścia do polskiego modelu.

W orzecznictwie francuskim wykształciła się koncepcja *contrat administratif* dla ustalenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych[241]. W przeciwieństwie do prawa niemieckiego wydaje się, że koncepcja umowy administracyjnej w prawie francuskim wynika z roli orzecznictwa oraz odpowiedzi na praktyczne zapotrzebowanie uczestników obrotu prawnego. W tym ujęciu organy administracji publicznej we francuskim modelu zachowują nadrzędną pozycję względem kontrahenta i mają prawo do jednostronnego kształtowania warunków umów, jednak tylko w przypadkach uzasadnionych przepisami konstytucji lub ustaw. Mechanizm ten określany jest jako klauzula nadmierności[242]. W kontekście prawnoporównawczym instrument umowy

240 M. Stahl [w:] *System Prawa Administracyjnego* tom 6 *Podmioty administrujące* (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 538.

241 J. Starościak [w:] *System Prawa Administracyjnego t.3*, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1978, s. 97.

242 A. Śledzińska, *Umowy administracyjne w prawie i praktyce innych krajów* [w:] *Umowy w administracji* (red.) J. Boć, L. Dziewięcka- Bokun, Wrocław 2008, s. 182.

publicznoprawnej w ujęciu systemów prawnych innych państw, zostanie przybliżony w dalszych rozdziałach.

W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska mniejsze znaczenie będą miały akty administracyjne o charakterze władczym, które mogą być sklasyfikowane jako publicznoprawne formy działania administracji, w odróżnieniu od prywatnoprawnych form[243]. Oprócz umowy w formule zamówień publicznych oraz zlecenia realizacji zadania publicznego jedną z możliwych do ujęcia w modelu regulacyjnym form jest umowa partnerstwa publiczno-prywatnego.

Zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 41 p.o.ś. finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje również współfinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej[244]. Przedsięwzięcia te są realizowane na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym[245].

Przedsięwzięcie określone w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym może być przedmiotem dofinansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 400 p.o.ś. Przedsięwzięciem w tym ujęciu jest przedsięwzięcie budowa lub remont obiektu budowlanego, świadczenie usług, wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność lub inne świadczenie. Dla przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska w formule partnerstwa publiczno-prywatnego finansowanie uzyskane z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie jest elementem koniecznym.

Wkład publiczny i wkład prywatny w partnerstwie publiczno-prywatnym może polegać na wniesieniu środków własnych na pokrycie wydatków części realizacji przedsięwzięcia lub wniesieniu składnika majątkowego. Partnerem prywatnym może być jednak wyłącznie przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. W tej sytuacji partnerem prywatnym i stroną umowy o partnerstwie publiczno-prywtanym nie może być nieprowadząca działalności gospodarczej organizacja pozarządowa. Partner prywatny bowiem zobowiązuje się do do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, co podkreśla cel zarobkowy działalności partnera prywatnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub

243 A. Adamczyk, *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 23.
244 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 1308.
245 Dz. U. z 2023 r. poz. 1637.

poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego.

Zatem tak jak umowy, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są właściwsze sektorowi pozarządowemu, tak umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest związana z przedsiębiorcami. Konstrukcja ta pomimo licznych odwołań jest inną koncepcją na współpracę z tym sektorem, niż ramy prostego zamówienia publicznego. Niezależnie od rozwiązania można jednak mówić o zielonym partnerstwie oraz zielonych zamówieniach publicznych. Po stronie podmiotu publicznego pozostaje wybór efektywnej ścieżki realizacji zadania publicznego, nawet z uwzględnieniem zasady pomocniczości[246].

Umowa cywilnoprawna stanowi szczególną prawną formę działania administracji publicznej, która może być wykorzystywana zarówno dla realizacji zadań publicznych, jak i w sferze zarządzania mieniem publicznym[247].

Dodatkowo forma umowy może być zastosowana do zapewnienia podstawowych potrzeb obywateli w szeroko pojętym interesie społecznym. Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzeniu ścieków w swojej konstrukcji wymusza zostawanie klauzul umownych których źródłem są przepisy prawa publicznego[248].

Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jedną z istotniejszych form jest umowa dotacji. Stanowi ona warunki zastosowania instrumentu dotacji ze środków publicznych. Cel umowy o udzielenie dotacji jest związany ze znaczonym charakterem środków. Tak jak w przypadku instrumentów prywatnych cel zrównoważonego rozwoju może być zawarty w dodatkowej klauzuli umownej, tak cel określony w umowie dotacyjnej ze środków publicznych dominuje konstrukcję zobowiązania i jest warunkiem koniecznym.

Umowa dotacji ma charakter umowy cywilnoprawnej, natomiast jeżeli jest poprzedzona decyzją administracyjną o udzieleniu dofinansowania, to jej charakter i droga sądowa dla dochodzenia roszczeń bywają przedmiotem problemów interpretacyjnych. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że sąd powszechny powinien udzielić ochrony prawnej zabiegającej o nią osobie, która nie uzyskała ochrony na drodze sądowoadministracyjnej, gdy sprawa będąca przedmiotem postępowania ma cechy sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., choćby nie była sprawą cywilną (Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56). Pojęcie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma charakter autonomiczny i obejmuje również sprawy, które nie są sprawami cywilnymi, sądowoadministracyjnymi lub karnymi, sprawy

246 H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 55.
247 J. Boć, *Umowa administracyjnoprawna* [w:] *Umowy w administracji*, (red) J. Boć, L. Dziewięcka- Bokun, Wrocław 2008 s. 29.
248 B. Rakoczy, *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007, s. 39.

te rozpoznaje sąd powszechny w postępowaniu cywilnym (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31.). Uzasadnienie jest poparte mającym podstawę w art 177 Konstytucji RP domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony praw podmiotowych (postanowienie Sądu Najwyższego z 5 marca 2021 r., II CSKP 117/21, LEX nr 3153470).

Art. 150 u.f.p. określa warunki umowy dotacji w tym szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania, wysokość udzielonej dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin oraz sposób rozliczenia dotacji, termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, a także tryb kontroli wykonania zadania.

Stronami umowy są dotujący dysponent części budżetowej oraz dotowany przyjmujący środki z dotacji w związku z wykonaniem konkretnego zadania podlegającego dofinansowaniu.

Całość konstrukcji tej umowy opiera się na założeniu opisaniu i zdefiniowaniu zadania wraz z celem które ma być realizowane ze środków dotacji, a dalej na monitorowaniu i weryfikacji wykonania tego zadania oraz osiągnięciu założonego celu.

Dotujący określa zatem postulowany stan lub efekt którego osiągnięcie będzie skutkować osiągnięciem celu związanego z interesem publicznym. Nie ulega wątpliwości, iż ochrona środowiska jako jedno z zadań i obowiązków państwa jest takim celem motywowanym interesem publicznym. Dotacja jest więc celowym instrumentem prawa publicznego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Dotowany nie może osiągnąć korzyści w wyniku niewykorzystania środków z dotacji. Środki które w wyniku realizacji zadania nie zostały wykorzystane podlegają zwrotowi w terminie określonym w umowie. Jest to zatem wyjątek od zasady bezzwrotności dotacji. Zwrot jest jednak przewidziany umową i nie stanowi elementu nienależytego wykonania zadania, a w konsekwencji naruszenia warunków umowy.

Zwrot dotacji w wyniku naruszenia warunków umowy jest uregulowany w art. 169 u.f.p. Jest to tryb zwrotu dotacji, który co do zasady należy wiązać z naruszeniem warunków jej wykorzystania.

Pierwszym kryterium naruszenia warunków umowy jest wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, a więc z naruszeniem celu oraz przekroczeniem zakresu przeznaczeniem udzielonych środków finansowych. Środki publiczne z dotacji mają znaczony charakter, co oznacza iż są ściśle związane z konkretnymi czynnościami dotowanego, które ma podjąć w związku z realizacją oznaczonego celu.

Po drugie zwrotowi podlegają również środki pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu państwa w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej.

Rożnica zatem dotyczy braku podstawy prawnej dla całości lub części wypłaconej kwoty. Na zasadzie *ad maiori ad minus* należy wnioskować z art. 169 ust. 3 oraz ust. 2 u.f.p., iż podstawą prawną dla zwrotu środków nienależnych jak i nadmiernie pobranych jest naruszenie przepisów prawa lub warunków umownych.

Szczególną uwagę zwracają formy umów dla instrumentów, nie tyle dotacyjnych, co wręcz o charakterze zwrotnym oraz inwestycyjnym takie jak na przykład rożnego rodzaju wejścia kapitałowe poprzez nabycie akcji lub udziałów spółek realizujących istotne przedsięwzięcia ekologiczne. Należy zauważyć, iż w przypadku zwrotu w kierunku instrumentów *stricte* prawa prywatnego rola formy umowy publicznoprawnej ulega ograniczeniu. W ujecie inwestycyjnym instrument publiczny może przynieść oprócz realizacji celu w ochronie środowiska, pewien dochód lub dywidendę, która może być dalej przez podmiot publiczny redystrybuowana na cele ochrony środowiska. Instrumenty finansowe o charakterze inwestycyjnym wraz z właściwymi im umowami, będę zaliczane bardziej do form zwrotnych oraz związanych z finansowaniem długiem.

Poza systemem państwowych i samorządowych funduszy ochrony środowiskami i gospodarki wodnej tego typu instrumenty są wykorzystywane przez inne instytucje finansowe takie jak BGK lub Państwowy Fundusz Rozwoju S.A. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na charakter interwencji polegający na dofinansowaniu przedsięwzięć, które często z uwagi na innowacyjność, niosą spore ryzyko gospodarcze niemożliwe do poniesienia przez podmioty prywatne. Ryzyko to jednak może okazać się również zbyt wysokie dla alokacji środków publicznych.

Można w tym miejscu odwoływać się do sporów toczonych między zwolennikami interwencjonizmu, a liberalnymi ekonomistami, którzy odmawiają konieczność stymulowania gospodarki środkami publicznymi. Publiczne instrumenty finansowe przejmują więc rolę *venture capital*, czy też wręcz pozycję *business angel,* a więc finansowania, które z założenia celuje w projekty pilotażowe o niepewnej stopie rentowności.

Niezależnie od motywów wykorzystania formy umownej kształtującej warunki danego instrumentu należy zdecydowanie wskazać na wyższość instrumentów opartych na zgodzie objętego interwencją podmiotu, którym może być zarówno osoba fizyczna jak i osoba prawna, a w sensie ekonomicznym rynek właściwy danemu produktowi lub usłudze. Zastosowanie formy

umowy przez organy administracji lub podmioty administrujące może powodować po stronie kontrahenta określoną motywację, odmienną od sytuacji władczego związania decyzją administracyjną. Forma umowy może w kontekście psychologicznym budować pozytywny wizerunek administracji, jako podmiotu kontraktującego[249].

Dla porównania jednym z celów polityki ekologicznej państwa jest zachowanie obszarów o wysokich walorach przyrodniczych chronionych w formie parku narodowego. Istotą ochrony jest więc w tym wypadku ograniczenie sposobu użytkowania pewnego zasobu nieruchomości. W tym celu nieruchomości te są nabywane na rzecz Skarbu Państwa. Możliwe są zatem różne ścieżki poszerzenia tego zasobu. Pierwszym jest przeprowadzenie procedury wywłaszczeniowej i wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej. Częste jednak w tym przypadku są odwołania, głównie w zakresie ustalonej przez biegłego rzeczoznawcę ceny danej nieruchomości. Na skutek zatem odwołania w postępowaniu administracyjnym oraz skargi administracyjnej w postępowaniu sądowoadministarcyjnym strona postępowania wywłaszczeniowego wskazuje zazwyczaj cenę wyższą od ustalonej przez biegłego. Powoduje to przeciągnięcie procedury związanej z wykupem nieruchomości i brak możliwości niezwłocznego przystąpienia do rewitalizacji terenu. Jednocześnie w przypadku wykupu umownego sprawa jest zakończona w chwili zawarcia stosownej umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego.

Istotą tego rozwiązania jest uzgodnienie ceny jako *essentialia negotii* umowy sprzedaży nieruchomości i brak długotrwałego sporu. Oczywiście skuteczność tego rozwiązania zależy od zaoferowania rynkowej ceny oraz wykonania prawa pierwokupu.

Warto zauważyć, iż w polskim obrocie prawnym występują dość często umowy, które mogłyby być wyodrębnione jako umowy publicznoprawne, są to sytuacje gdzie umowa ma charakter cywilnoprawny i co do zasady w związku z roszczeniami z niej wynikającymi, istnieje droga przed sądem powszechnym. Niezależnie od tego przepisy *ius cogens* zawarte w przepisach prawa publicznego wymuszają niejako swoje zastosowania wprost z ustawy lub poprzez zawarcie ich jako warunki ujęte w treści umowy. Istotą tych umów nie jest interes prywatny, ale interes o charakterze publicznym, w szczególności w realizacji określonego zadania publicznego. Zadanie publiczne w ramach procesu legislacyjnego i kształtowania przepisów ustrojowych ma charakter dynamiczny i powinno odpowiadać zdiagnozowanym potrzebom społecznym w kontekście służebnej roli administracji[250].

---

249 P. Szreniawski, *Psychologicznoadministracyjne aspekty umów* [w:] *Umowy w administracji* (red) J. Boć, L. Dziewięcka- Bokun, Wrocław 2008 s. 174.

250 S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego : księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009, s. 154-166.

Przykładem może tu być zlecenie ekologicznej organizacji pozarządowej realizacji zadania publicznego w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego. Sektor pozarządowy jestem zatem uzupełnieniem systemu publicznoprawnych jednostek realizujących zadania w zakresie ochrony środowiska.

Reasumując umowa publicznoprawna stanowi ważny element modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Wykorzystanie umowy ma wymiar horyzontalny dla tego modelu i dotyczy zarówno instrumentów prywatnych jak i publicznych. Umowa publicznoprawna stanowi w tym ujęciu szczególny rodzaj umownej formy działania administracji publicznej i nie może być wyłącznie regulowana ogólnymi przepisami prawa cywilnego.

2.1.4. Instrumenty administracyjnoprawne

Ujęcie instrumentów administracyjnoprawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest konieczne pomimo, iż pewnym problemem jest sklasyfikowanie formy decyzji administracyjnoprawnej w stosunku do form wykorzystywanych przez ten model. Pomimo administracyjnoprawnej genezy regulacji prawa ochrony środowiska z analizy przedmiotowego modelu wynika, iż zarówno podmioty prywatne jak i podmioty publiczne posługują się w przeważającej mierze formą umowy cywilnoprawnej. Jak już jednak zostało wyżej wykazane, rozumienie w sensie materialnym charakteru instrumentu prawnego nie jest zdeterminowane przez jego formę.

Nie oznacza to jednak, iż instrumenty prawne w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie opierają się na władczych aktach administracji publicznej. W szczególności reguły wydatkowania środków budżetu państwa określone w ustawie u.f.p. mogą wymagać zastosowania formuły administracyjnoprawnej. Ustawa u.f.p. nie przesądza jednak, iż zawsze podstawą wydatku publicznego musi być decyzja administracyjna.

Instrumenty administracyjnoprawne są wykorzystywane w prawie ochrony środowiska także poza modelem regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Publiczna działalność jest w zasadzie zawsze działalnością celową, a z tą działalnością wiąże się zastosowanie instrumentów prawnofinansowych, które posiadają odpowiednią konstrukcję normatywną[251]. Najczęściej pojęcie instrumentu jest używane w kontekście środków finansowo-prawnych (art. 272 p.o.ś.). Ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej środków finansowo-prawnych, która umożliwiłoby ujęcie środków o charakterze nazwanym oraz nienazwanym, co stanowiłoby

251 M. Weralski [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL* tom I *instytucje ogólne*, (red.) M. Weralski, Warszawa 1982, s. 210.

kompleksowe rozwiązanie[252]. Nazwa instrumentu prawnofinansowego używana jest w odniesieniu do grupy narzędzi prawnych pomagających w osiągnięciu zamierzonego celu[253]. Instrumenty administracyjnoprawne nie mają w regulacji prawa ochrony środowiska tylko wymiaru ekonomicznego[254]. Dla przedmiotowego modelu regulacyjnego istotna jest jednak funkcja ekonomiczna budująca stronę przychodową budżetów publicznych oraz funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej[255].

Wewnętrzne akty z zakresu gospodarki budżetowej administracji publicznej są często błędnie interpretowane jako władcze rozstrzygnięcia adresowane do beneficjentów, które mogą podlegać administracyjnej procedurze odwoławczej. Jednocześnie źródłem zobowiązania jest umowa cywilnoprawna, z której roszczenia mogą być dochodzone przed sądem powszechnym. Podmioty publiczne mogą podejmować decyzje w zakresie gospodarki budżetowej, których uzewnętrznieniem wobec beneficjenta jest dopiero złożone oświadczenie woli przy zawarciu umowy o dofinansowanie.

Roszczenia te mogą mieć szczególny charakter w kontekście regulacji i funkcji prawa ochrony środowiska.

Kwestia trybu egzekucji nie zawsze może być kryterium oceny charakteru danego instrumentu prawnego w przedmiotowym modelu regulacyjnym. Ani forma, ani tryb egzekucji nie może w sposób ostateczny przesądzić o publicznoprawnym charakterze instrumentu.

Podmiot prywatny kontraktujący z podmiotem publicznym może podnosić w braku szczególnej regulacji roszczenia przed sądem powszechnym, przy braku innej procedury zapewniającej prawo do sądu.

Podmiot publiczny będzie jednak w niektórych przypadkach wykorzystywać tryb egzekucji administracyjnej wydając decyzje administracyjne w sprawie zwrotu środków.

Na podstawie art. 152 ustawy u.f.p. w przypadku stwierdzenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określa, w drodze decyzji wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa. W przypadku nieprawidłowego wykorzystania środków europejskich właściwy organ na podstawie art. 207 ust. 9 ustawy u.f.p. wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz sposób zwrotu środków.

252 A. Gorgol, *Problemy definiowania środków prawnofinansowych ochrony środowiska w polskim prawie*, Ius Novum t. 18 z 2024 nr 3, s. 49–68.

253 J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 23.

254 J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska Podręcznik Centrum Prawa Ekologicznego,* Wrocław 2005, s. 75; M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska -Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 28.

255 L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne*, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2017, s. 180.

Forma decyzji administracyjnej ma zatem większe zastosowanie na etapie rozliczenia i egzekucji dofinansowania ze środków publicznych, choć ustawodawca posługuje się w niektórych przypadkach formą umowy oraz decyzji równolegle w zależności od warunków i rodzaju beneficjenta przyjmującego dofinansowanie.

W kontekście modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ogólne problemy formy udzielenia dofinansowania oraz rodzaju zastosowanego instrumentu mają znaczenie w zależności od ujęcia wydatków na cele ochrony środowiska w części budżetowej danego dysponenta jako właściwego dla środków krajowych lub w zakresie programu dotyczącego środków europejskich. Zatem środki na cele ochrony środowiska mogą być poza systemem funduszy celowych zawarte w budżetach i planach finansowych poszczególnych organów administracji publicznej. W tych przypadkach forma udzielenia dotacji może być przedmiotem wykładni prawnej i skutkować problemami w stosowaniu prawa. W orzecznictwie przejawia się bowiem pojęcie domniemania formy decyzji administracyjnej dla indywidualnego aktu rozstrzygającego o prawach i obowiązkach jednostki.

Taka konstrukcja może powodować szereg problemów w ocenie charakteru rozstrzygnięcia konkursów dotacyjnych. Sam charakter domniemania formy decyzji administracyjnej był przedmiotem zainteresowania orzecznictwa sądów administracyjnych.

W przypadkach, gdy ustawodawca upoważnił organ administracji do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, natomiast nie wskazał wyraźnie formy prawnej działania organu, należy kierować się tzw. domniemaniem rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji należy stosować w sytuacji, kiedy z normy prawa materialnego, stanowiącej podstawę jej wydania, można w sposób nie budzący wątpliwości wyprowadzić w drodze konkretyzacji normy prawnej, uprawnienia lub obowiązki jednostki, dla którego nie została przewidziana wprost forma działania organu w drodze decyzji administracyjnej (patrz uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administarcyjnego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12, ONSAiWSA z 2012 r. nr 4 poz. 62).

Art. 104 § 1 k.p.a stanowi natomiast, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej (wyrok z dnia 1 grudnia 2013 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy II SA/Bd 643/13, LEX nr 1432722). Natomiast k.p.a. nie definiuje wprost pojęcia decyzji, niemniej jednak w art. 107 k.p.a wymienia elementy formalne decyzji. Decyzja jest rodzajem aktu administracyjnego, stanowiącym oparte na przepisach prawa zewnętrzne, władcze i jednostronne oświadczenie woli organu administracji, określające sytuację prawną konkretnego podmiotu w określonej sprawie, które wydane zostało w trybie k.p.a. i które odpowiada wymogom formy określonym w art. 107 k.p.a. O tym, czy dany akt

jest decyzją czy nie, przesądza nie jego nazwa, lecz charakter sprawy, treść przepisu będącego podstawą działania organu. Nie zawsze bowiem określa się w przepisach prawa wydawane rozstrzygnięcia mianem decyzji administracyjnej, a nazwa nadana rozstrzygnięciu nie jest koniecznym warunkiem jego kwalifikacji. Przepisy prawa mogą nie wskazywać wyraźnie decyzyjnej formy załatwienia sprawy. Istotnym jest zatem aby istniała norma prawa materialnego, która określała sprawę administracyjną i organ właściwy do władczego i zewnętrznego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach podmiotu w indywidualnej sprawie, choćby dla rozstrzygnięcia takiego przepis nie wyznaczał *expressis verbis* formy załatwienia sprawy w postaci decyzji administracyjnej (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Wa 232/13, LEX nr 1608098).

Decyzja administracyjna ma walor zewnętrznego aktu administracyjnego. Decyzja administracyjna jest władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację konkretnie wskazanej strony w indywidualnie oznaczonej sprawie[256]. Decyzja administracyjna wymaga istnienia konkretnej podstawy w przepisach prawa materialnego, a przepisy k.p.a. nie mogą jako ramy procesowe być samoistną podstawą do wydania decyzji administracyjnej[257]. Decyzja administracyjna jest podstawową formą działania administracji publicznej[258], co determinuje ujęcie instrumentów prawnych działających w oparciu o tę formę w katalogu instrumentów prawa publicznego w omawianym modelu regulacyjnym. Jak wskazuje J. Borkowski forma decyzji administracyjnej ma wpływ na kształtowanie stosunków społecznych, ale cechą tego procesu jest zastosowanie metody władczej.

W kontekście przedmiotowego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wobec, jak już wyżej wskazywałem, przeważającej roli form umownych, decyzja administracyjna w kontekście podstawy udzielenia dofinansowania nie jest zasadą, natomiast możliwe jest wskazanie wybranych przepisów takich jak art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji[259] albo art. 61 ust. 1

256 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Prawo administracyjne,* Warszawa 2002, s. 288; A. Cisek, *Decyzja administracyjna jako zdarzenie cywilnoprawne w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność samorządu terytorialnego* [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych : księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, (red.) E. Gniewek, Kraków 2000, s. 55-69; E. Knosala, *Zarys teorii decyzji w nauce administracji,* Warszawa 2011; R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011, s. 123; J. Zimmerman, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 7.

257 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, (red.) M.Wierzbowski, Warszawa 2004, s. 134.

258 J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 26.

259 t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 673 z późn. zm.

ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027[260].

Poza przypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie problemem procesowym pozostaje przy wyborze drogi sądowej kwalifikacja danego aktu jako decyzji administracyjnej z domniemania. Wynika to przywołanej wyżej konieczności wypełnienia ram proceduralnych k.p.a. lub przepisów ustaw szczególnych opisujących postępowanie przed właściwymi organami treścią materialnego prawa, które nie zawsze w tak jednoznaczny sposób rozstrzyga o formie działania (decyzja administracyjna albo umowa cywilnoprawna).

Nawet jednak w przypadku zawarcia umów cywilnoprawnych jako podstawy udzielenia dofinansowania, w przypadku dochodzenia przez właściwy organ zwrotu tego dofinansowania, może mieć zastosowanie forma decyzji administracyjnej dla wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Z tego względu jednym z podziałów decyzji administracyjnych w przedmiotowym modelu regulacyjnym jest podział na decyzje o udzieleniu dofinansowania konstytutywne dla uzyskania prawa do wypłaty środków oraz decyzje zwrotowe wydawane w celu ustalenia i egzekucji zwrotu środków publicznych przez właściwy organ.

Wydatkowanie środków poprzez dotacje może odbywać się w ramach krajowych programów w dyspozycji ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska lub odbywać się w systemie realizacji programów z udziałem środków europejskich. W dalszej części pracy będą omówione instrumentu wspólnotowe, w tym związane z zamkniętymi już perspektywami finansowymi Unii Europejskiej do roku 2020 (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko) oraz bieżącym programami takimi jak FENIKS 2021-2027[261].

Forma decyzji administracyjnej oprócz etapu udzielenia i zwrotu dofinansowania ma również znaczenie dla ustalenia dochodów wykorzystywanych przez instrumenty prawne w modelu regulacyjnym finansowania prawa ochrony środowiska. Instrument prawny jako zespół norm prawnych w przedmiotowym modelu powinien zawierać stronę dochodową oraz stronę wydatkową. Te dwa aspekty mogą konstytuować dwie niezależne i współgrające w modelu normy.

Za tego względu forma decyzji administracyjnoprawnej może mieć znaczenie dla konstrukcji strony dochodowej danego instrumentu, który w dalszej części będzie realizował wydatki poprzez formę umowy cywilnoprawnej zawieranej przez właściwy podmiot publiczny.

Tego typu konstrukcja odnosi się do kar i opłat stanowiących przychody NFOŚiGW.

260 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1733 z późn. zm.
261 Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021 -2027.

Zgodnie z art. 401 ust. 2 p.o.ś. przychodami funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą być między innymi administracyjne kary pieniężne pobierane na podstawie p.o.ś. oraz przepisów szczególnych[262].

Ogólny zarys administracyjnej kary pieniężnej zawiera art. 189a par. 1 -3 k.p.a. wskazując na warunki nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Stanowi on jednak przepis ogólny z uwagi na uregulowanie przesłanek wymiaru kary, warunków odstąpienia, terminów przedawnienia, warunków zapłaty odsetek, udzielenia ulgi w odrębnych ustawach. W tej sytuacji przepisów działu IVa k.p.a nie stosuje się, ponieważ w sposób szczególny administracyjne kary pieniężne reguluje art. 273 ust. 2 i 3 ustawy p.o.ś.[263]. Kary te powinny być zaliczone do środków stosowanych w ramach odpowiedzialności administracyjnej[264]. Zgodnie z art. 273 ust. 2 ustawy p.o.ś. administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska w szczególności poprzez wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza albo składowanie odpadów. Warunki nałożenia administracyjnych kar pieniężnych mogą jednak także wynikać innych ustaw szczególnych względem p.o.ś. Takimi ustawami są na przykład ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[265] (art. 88 tej ustawy kary pieniężne za uszkodzenie, zniszczenie drzewa lub krzewu oraz za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia), ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze[266] (art. 175 i dalsze) oraz ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach [267] (art. 194 i dalsze)[268].

Administracyjna kara pieniężna jest instrumentem o charakterze sankcyjnym[269]. Odróżnia ją to od opłaty administracyjnej, która została bliżej omówiona w części pracy dotyczącej instrumentów prawnopodatkowych. Co do zasady administracyjna kara pieniężna jest nakładana w drodze decyzji, ale niektóre ustawy szczególne przewidują zastosowanie formy postanowienia[270].

Zgodnie jednak z art. 189b kodeksu postępowania administracyjnego, co do zasady jest to sankcja o charakterze pieniężnym nakładana przez organ administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo

---

262 S. Urban [w:] P*rawo ochrony środowiska. Komentarz*, M.Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Warszawa 2014, s. 1023.

263 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2017, s. 1103.

264 K. Gruszecki, *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego z 2002, nr 6, s. 18.

265 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

266 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 69.

267 t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.

268 I.Wereśniak -Masri, *Wybrane probemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy,* (red.) B.Rakoczy, Warszawa 2019, s. 217.

269 K. Nowicki, S. Peszkowski, *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* s. 11, oraz W. Radecki, *Finansowe kary administracyjne w prawie ochrony środowiska* s. 128 [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa* (red.) M. Błachucki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.

270 B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 1116 (porównaj przypis 263).

naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej, jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

W kontekście modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska istotne jest zaliczenie do jego instrumentów kar i opłat administracyjnych ujętych w indywidualnych aktach administracyjnych w celu zbudowania strony przychodowej tego modelu dla zastosowania dalszych instrumentów opartych o normy wydatkowe dla budżetów publicznych.

2.1.5. Instrumenty prawne o charakterze bezzwrotnym, zwrotnym i dłużnym

Ustalenie podstawowego katalogu instrumentów prawa publicznego w modelu regulacyjnym finansowania ochrony środowiska opartego o dotację i pożyczkę ze środków publicznych nie jest wystarczające dla kompleksowego ujęcia przedmiotowego modelu. Pojęcie bezzwrotności oraz zwrotności instrumentu przejawia się w zakresie pojęcia przychodów, dochodów oraz rozchodów i wydatków w kontekście budżetu państwa. Budżet ten nie stanowi przeważającej pozycji w katalogu źródeł finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, natomiast sama zasada przepływów finansowych daje podstawy do podziału instrumentów prawnych w omawianym modelu na zwrotne i bezzwrotne. Finansowanie dłużne bliższe jest terminologii rynków kapitałowych, jako związane z emisją papierów wartościowych.

W tym świetle instrumenty można podzielić na instrument celowe bezzwrotne takie jak dotacja, czy subwencja. Instrumenty zwrotne są natomiast związane z udzielonymi lub zaciągniętymi kredytami i pożyczkami. Uzupełnieniem są inne instrumenty obejmujące finansowanie długiem, takie jak celowe emisje papierów wartościowych. Zwrotność i bezzwrotność należy rozumieć w kategorii *essentialia negotii* danego instrumentu, niezależenie od nadzwyczajnych przesłanek zwrotu finansowania. Przykładowo wypowiedzenie umowy dotacji może skutkować nadzwyczajnym zwrotem środków, ale nie zmienia to istoty tego instrumentu jako bezzwrotnego.

Zgodnie z art. 6 ustawy u.f.p. środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne oraz rozchody publiczne, w tym na rozchody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Rozchodami publicznymi są spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością, a także płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Sama definicja przez wyliczenie dotycząca rozchodów publicznych wskazuje, iż w tym wypadku przeznaczenie środków publicznych może mieć charakter zwrotny lub dłużny. Zwrotność jest także cechą kredytu lub pożyczki. Charakterystycznym instrumentem finansowym o charakterze dłużnym dla rynków finansowych są papiery wartościowe, w tym obligacje. Dla działania instrumentu obligacji istotny jest wykup tego papieru wartościowego w celu umorzenia długu emitenta będącego podmiotem publicznym.

Natomiast co do zasady bezzwrotny charakter wydatków publicznych można zidentyfikować na podstawie art. 124 u.f.p. Wydatki budżetu państwa dzielą się na następujące grupy wydatków: dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków budżetu środków europejskich.

Wydatki budżetu państwa są powiązane również z wydatkowaniem budżetu środków europejskich. W zakresie funduszy strukturalnych jest to powiązany system certyfikacji oraz refundacji środków. Zatem wydatki budżetu państwa w modelu finansowania ochrony środowiska są punktem wyjścia dla rozwinięcia tego modelu o segment środków unijnych.

Dotacja ze środków publicznych jest podstawowym instrumentem praw publicznego o charakterze bezzwrotnym wpisującym się w celowy charakter katalogu instrumentów dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Jest to instrument który w przypadku prawidłowego wykonania umowy stanowiącej podstawę przekazania dotacji ma walor bezzwrotnego finansowania.

Podstawową regulacją dla wydatków budżetu państwa oraz formy dotacji jest ustawa u.f.p. Istotą dofinansowania ze środków publicznych, a więc w kontekście umowy cywilnoprawnej warunkiem koniecznym jest określenie stron umowy. Finansującym jest dysponent środków publicznych, którym może być Skarb Państwa reprezentowany przez właściwe *statio fisici* lub wyspecjalizowany podmiot o odrębnej osobowości prawnej utworzony przez państwo w celu realizacji zadań w zakresie finansowania ochrony środowiska. Środki publiczne mogą być więc zatem w dyspozycji nie tylko organów administracji publicznej, ale także być powierzone wyspecjalizowanym państwowym osobom prawnym. Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska bardziej trafne wydaje się używanie pojęcia podmiotu publicznego.

E. Chojna-Duch w swojej monografii poświęconej strukturze dotacji budżetowej wyróżnia kilka cech finansowania dotacyjnego jako określanego jednostronnie, udzielanego przez podmioty

działające w imieniu państwa na rzecz konkretnego dotowanego[271]. Przedmiotem dofinansowania jest uzupełnienie środków na zadania mające istotne znaczenie dla interesu ogólnego. Dotacja jest uwarunkowana i przyznana w ściśle określonej wysokości. Dotacja jest świadczeniem nieodpłatnym oraz bezzwrotnym. Autorka czyni jednak zastrzeżenie dotyczące wyłączenia świadczeń określonych na podstawie umowy cywilnoprawnej, jako formy niespełniającej pierwszego kryterium jednostronnego i władczego określenia warunków dotacji przez władze publiczne.

Obowiązujące regulacje ustawy u.f.p. wraz z ustawami określającymi szczególne zasady wydatkowania środków publicznych, do których należy zaliczyć również ustawę p.o.ś. opierają udzielenie dotacji na formie umowy cywilnoprawnej. U podstaw tej umowy po stronie podmiotu publicznego może pozostać rozstrzygnięcie w formie aktu władczego w postaci decyzji administracyjnej, jednak forma umowy cywilnoprawnej zyskała na znaczeniu jako konstytuująca prawo beneficjenta do wypłaty dofinansowania.

W ramach obowiązującej regulacji znaczenie zyskuje przywołany przez E. Chojną-Duch kierunek związany z pewnego rodzaju odpłatnością dotacji budżetowej związany z uwarunkowaniem jej wykorzystania przez państwo. Właśnie te uwarunkowania koncentrujące się w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska na ustaleniu konkretnego i mierzalnego celu inwestycji w ochronie środowiska, stanowią wyróżnik instrumentów publicznych mieszczących się w tym modelu.

Zobowiązanie do osiągnięcia określonego efektu ekologicznego w wyniku udzielenia dofinansowania generuje kolejny problem związany z oceną kryterium bezzwrotności. W przypadku bowiem uchybienia umownemu obowiązkowi osiągnięcia efektu ekologicznego dotacja może podlegać zwrotowi, ale jest to zwrot w trybie nadzwyczajnym wynikający z odpowiedzialności kontraktowej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy dotacyjnej. Warunki tego nadzwyczajnego zwrotu może regulować ustawa nakładając sankcje w postaci obowiązku zapłaty odsetek od kwot zwracanych dotacji w wysokości jak zaległości podatkowych. W niektórych przypadkach warunki zwrotu może określać decyzja administracyjna.

Wyłom w rozumieniu dotacji jako wyłącznie formy nieodpłatnej wynika ze wzrostu roli formy umowy cywilnoprawnej dla udzielenia dotacji, niezależnie od podstawy w formie decyzji administracyjnej. W umowie mogą być bowiem formułowane świadczenia wzajemne.

W tym ujęciu można więc wyróżnić trzy teoretyczne sposoby ustalenia podstawy jej udzielenia. Po pierwsze w szerszym sensie jako dotację udzielaną na podstawie wewnętrznej

271 E.Chojna -Duch, *Struktura dotacji budżetowej studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988, s. 30.

decyzji podmiotu publicznego, która nie musi przyjmować formuły decyzji administracyjnej, jako akt nie kierowany do zewnętrznego adresata. Taka decyzja wewnętrzna jest w zasadzie czynnością w zakresie gospodarki budżetowej i może przyjąć formułę na przykład uchwały kolegialnego organu zarządzającego lub czynności organu monistycznego. Dopiero taki akt jest podstawą do dokonania czynności prawnej względem zewnętrznego beneficjenta. Jest to więc dotacja, dla której obowiązek wypłaty zostanie ustalony w umowie i wszelkie spory z tytułu wykorzystania tej dotacji będą się toczyć przed sądem powszechnym jako sądem dla sprawy cywilnej. Reżim odpowiedzialności ma w tym przypadku charakter cywilnoprawny oraz kontraktowy. Umowa dla tej dotacji będzie miała walor prawnej formy działania administracji oraz będzie uwzględniała przepisy prawa publicznego tworząc pole do uznania jej za umowę typu publicznoprawnego.

W drugim ujęciu związanym z dotacją dla której obowiązek wypłaty wynika z aktu administracyjnego, w szczególności decyzji administracyjnej kierowanej do beneficjenta, wszelkie uwarunkowania wypłaty będą zawarte w treści tej decyzji. W tym przypadku w zasadzie nie jest nawet konieczne dodatkowe zawieranie umowy, ponieważ wszelkie spory związane z wydaną decyzją administracyjną w trybie odwołania do organu drugiej instancji lub skarg będą rozstrzygane w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Warunki dotacji mogą określać akceptowane przez beneficjenta regulaminy ustalane przez podmiot publiczny.

W trzecim wariancie dochodzi do współistnienia decyzji administracyjnej, która stanowi warunek zawarcia umowy. Wszelkie warunki dotacji są określone w umowie cywilnoprawnej zawieranej z beneficjentem. Jest to więc rodzaj podstawy mieszanej. Nie jest to przypadek zbiegu instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu regulacyjnym, ponieważ łącznie decyzja administracyjna oraz forma umowy cywilnoprawnej tworzą jeden instrument dotacji. W znaczeniu materialnym właściwym instrumentem pozostaje dotacja.

Trafniejsze dla tej sytuacji wydaje się określenie łączonej metody regulacji instrumentu prawnego, niż zbiegu norm. Wynika to z koegzystencji dwóch form prawnych decyzji oraz umowy.

W obecnym stanie prawnym jednak sama decyzja o zadysponowaniu środkami publicznymi jest traktowana często jako czynność z zakresu wewnętrznej gospodarki budżetowej podmiotu publicznego, która wprost nie jest adresowana do odbiorcy finansowania. Różnica między decyzją administracyjną, a decyzją w zakresie wewnętrznej gospodarki budżetowej jest taka, iż decyzja administracyjna jest kierowana do indywidualnego adresata (strony). W przypadku wewnętrznej decyzji budżetowej dopiero oświadczenie podmiotu publicznego zmierzające do zawarcia umowy o dofinansowanie kreuje obowiązek wypłaty dotacji i nie może być przedmiotem skargi administracyjnej. Roszczenia wynikające z tej umowy mają walor szczególny i mogą stanowić podstawę powództwa do sądu powszechnego.

W tym miejscu należy jeszcze zbadać kwestię pośrednich kategorii operacji finansowych podmiotów publicznych, które nie są związane z finansowaniem dłużnym poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych, lecz mogą być rozwiązaniem pośrednim między instrumentami o czysto zwrotnym albo bezzwrotnym charakterze. W tym miejscu może zaistnieć wariant dotacji, która w uproszczeniu pod pewnymi warunkami podlega w części zwrotowi w trybie umownym lub rodzaj konwersji długu z tytułu pożyczki na zastępcze świadczenie, ewentualnie umorzenie pożyczki na podstawie wyraźnej klauzuli umownej.

Po pierwsze zatem wyłączyć należy z tej kategorii sytuację nadzwyczajnych trybów przepływów finansowych między państwem, a beneficjentem dofinansowania. Problem bowiem leży w wyróżnieniu kryterium odpłatności oraz zwrotności. Dotacja zwracana na skutek naruszenia warunków umownych nie staje się finansowaniem zwrotnym, tak samo jako umorzone raty spłacanej przez beneficjenta pożyczki nie powodują, iż to dofinansowanie nabywa charakteru dotacyjnego.

Odpowiedź na pytanie o charakter tych nadzwyczajnych trybów rozliczenia dofinansowania ze środków publicznych należy do oceny przyczyny czynności leżącej u podstaw nadzwyczajnego rozliczenia. Kryterium zwrotności oraz bezzwrotności należy ocenić jako konieczność wystąpienia *causa donandi* związanej ze świadczeniem w postaci finansowania przedsięwzięć beneficjenta. W przypadku natomiast umorzenia pożyczki ze środków publicznych lub nadzwyczajnego zwrotu dotacji w wyniku naruszenia warunków umowy sytuacja jest odmienna. W tym przypadku *causa* działania nie dotyczy nawiązania nowego stosunku prawnego, lecz istnieje *causa solvendi* zmierzająca do zwolnienia ze zobowiązania do zwrotu raty pożyczki ze środków publicznoprawnych lub zwolnienia z obowiązku zwrotu dotacji wydatkowanej z naruszeniem warunków jej udzielenia, w szczególności w celu uniknięcia dalszych odsetek jak dla zaległości podatkowych.

Instrumenty bezzwrotne prawa publicznego związane z finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska stanowią historycznie pierwszy etap rozwoju omawianego modelu regulacyjnego. W obecnym stanie prawnym ochrona środowiska pozostaje, jakim już była o tym mowa, przede wszystkim zadaniem publicznym państwa. Wszelkie formy edukacji ekologicznej społeczeństwa oraz regulacje obrotu gospodarczego stanowią rozwinięcie konstytucyjnej zasady dbałości o stan środowiska.

Przesunięcie ciężaru inwestycyjnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz zrównoważeniem środowiskowym inwestycji nie zwalnia państwa z odpowiedzialności za wykonanie zadań publicznych w ochronie środowiska.

Finansowanie tych zadań jest logicznym rozwinięciem szeregu obowiązków administracji publicznej, które wymagają zapewnienia środków. Rola państwa jest konsekwencją historycznej ochrony regaliów władcy wynikających z ochrony zasobów naturalnych przynależnych do majątku monarchy. Idea jednak ochrony ewoluowała od interesu majątkowego do interesu publicznego w ochronie tych zasobów.

Istotą dofinansowania ze środków publicznych, a więc w kontekście umowy cywilnoprawnej warunkiem koniecznym jest określenie stron umowy. Finansującym jest dysponent środków publicznych, którym może być Skarb Państwa reprezentowany przez właściwe *statio fisici* lub wyspecjalizowany podmiot o odrębnej osobowości prawnej utworzony przez państwo w celu realizacji zadań w zakresie finansowania ochrony środowiska. Środki publiczne mogą być więc zatem w dyspozycji nie tylko organów administracji publicznej, ale także być powierzone wyspecjalizowanym państwowym osobom prawnym. Powierzenie może w przypadkach określonych ustawą być powierzeniem o charakterze umownym.

W tym miejscu należy podkreślić istotne rozbieżności między ujęciem finansów publicznych oraz finansów prywatnych. Co do zasady zadaniem państwa nie jest osiąganie zysku. Z tego względu model publicznych instrumentów w regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska może uwzględniać bezzwrotne instrumenty. W systematyce finansów publicznych należy wyróżnić stronę dochodową związaną z takimi źródłami jak na przykład podatki oraz przychody wynikające ze spłaty do budżetu państwa rożnego rodzaju długów z tytułu finansowania zwrotnego oraz dłużnego. Na przykładzie modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wydatki mają charakter bezzwrotny, w tym wynikający z finansowania z tytułu dotacji.

Środkami publicznymi są dochody pochodzące z danin publicznych, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw, wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów publicznych, dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych, do których zalicza się w szczególności wpływy z umów najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych oraz dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych. Dochodami publicznymi są również spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz jednostek sektora

finansów publicznych, odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych, kwoty uzyskane przez jednostki sektora finansów publicznych z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji.

Definicja środków publicznych wyznacza granicę między finansowaniem ze źródeł publicznych oraz prywatnych w przedmiotowym modelu regulacyjnym.

Art. 124 ustawy u.f.p. określa katalog wydatków budżetu państwa, w którym mieszczą się dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa, wydatki na realizację programów europejskich i międzynarodowych w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Art. 5 ust. 3 ustawy u.f.p. stanowi podstawę do ujęcia w katalogu dochodów publicznych środków pochodzących z europejskich i międzynarodowych programów finansowania. Katalog instrumentów związanych z regulacją instrumentów wspólnotowych zostanie omówiony odrębnie.

W przypadku natomiast pożyczki ze środków publicznych wypłata powinna być sklasyfikowana jako rozchód, a zwrot kapitału pożyczki jako przychód. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy u.f.p. środkami publicznymi są przychody budżetu państwa, budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz budżetu innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, ze spłaty pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych kredytów i pożyczek, z innych operacji finansowych. Rozchodami natomiast zgodnie z art. 6 powyższej ustawy są spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki oraz kredyty, płatności z ustaw szczególnych finansowane z prywatyzacji, inne operacje finansowe oraz płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w organizacjach międzynarodowych.

Wykładnia systemowa oraz językowa ustawy u.f.p. wskazuje na rozróżnienie instrumentów zwrotnych oraz bezzwrotnych, ze względu na sposób konstrukcji definicji środków publicznych.

W sposób szczególny należy klasyfikować w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska instrumenty właściwe NFOŚiGW. Dotacja tego funduszu, a także formy współpracy związane z udostępnieniem środków wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz bankom, a także te które dotyczą przekazania środków państwowym jednostkom budżetowym należy sklasyfikować jako instrumenty bezzwrotne. Za zwrotny instrument należy uznać pożyczkę ze środków tego funduszu oraz instrumenty dotyczące działalności kapitałowej i inwestycyjnej, w tym nabycie akcji i udziałów spółek prawa handlowego oraz jednostek uczestnictwa oraz certyfikatów funduszy inwestycyjnych. Instrumentem dłużnym jest obligacja NFOŚiGW z emisji własnej.

W systemie funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej funkcjonuje szczególny instrument udostępnienia środków stosowany w relacjach między NFOŚiGW i wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz bankami. Należy podkreślić, iż zarówno na etapie udostępnienia środków bankom lub wojewódzkim funduszom ochrony środowiska, co do zasady nie są określone konkretne przedsięwzięcia i beneficjenci, którzy otrzymają oznaczone kwoty dotacji i pożyczki. Oznacza to, iż kwota udostępnienia nie jest dofinansowaniem jednego przedsięwzięcia, a pewnego rodzaju pulą czy też limitem środków w ramach którego dany bank lub wojewódzki fundusz dokonuje wyboru konkretnego beneficjenta. Kwoty nominalne kredytu bankowego, dotacji lub pożyczki oraz tożsamość beneficjenta są dopiero ustalane po wyborze beneficjent przez bank lub wojewódzki fundusz. Na etapie udostępnienia środków nie jest więc nawet technicznie możliwe poddanie badaniu kwoty udostępnienia środków dla konkretnego beneficjenta, tak jak w przypadku dotacji i pożyczki udzielanych ze środków NFOŚiGW. Oznacza to, iż zarówno mechanizmy udostępnienia dla banków jak i dla wojewódzkich funduszy są specyficznymi instrumentami opartymi o trójpodmiotową strukturę.

Założeniem tych mechanizmów jest pewnego rodzaju decentralizacja zadań i subsydiarne podejście do kwestii naboru projektów na poziomie regionalnym, a także wykorzystanie infrastruktury bankowej dla szerszego dotarcia do beneficjenta. Niewątpliwe tego rodzaju pośrednictwo banków oraz wojewódzkich funduszy jest swoistą dźwignią finansową oraz organizacyjną dla środków publicznych będących w dyspozycji NFOŚiGW.

Charakter danego instrumentu w dyspozycji NFOŚiGW jako zwrotnego lub bezzwrotnego wynika z bezpośredniej analizy p.o.ś. W art. 400h ust. 1 pkt 3 lit a p.o.ś. ustawodawca zawarł obowiązek w zakresie skierowania wniosków Zarządu NFOŚiGW o zatwierdzenie dofinansowania w formie dotacji albo pożyczki przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, których wartość jednostkowa przekracza w przypadku pożyczki lub dotacji równowartość odpowiednio kwoty 1 000 000 euro lub 500 000 euro. Pewnego rodzaju definicję funkcjonalną dotacji ze środków NFOŚiGW poprzez wyliczenie uwzględnia art. 411 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. Wykładnia językowa literalnego brzmienia tego przepisu nie wykazuje ujęcia w tym wyliczeniu udostępnienia środków wojewódzkim funduszom oraz bankom lub przekazania środków państwowym jednostkom budżetowym.

Brak jest w słowniku definicji p.o.ś. określenia dotacji ze środków NFOŚiGW, co oznacza, iż pomocniczo dla ustalenie znaczenia tego pojęcia możliwa jest wykładnia porównawcza z regulacjami u.f.p. dotyczącymi dotacji z budżetu państwa lub budżetu samorządu terytorialnego zawartymi w ustawie o finansach publicznych.

Porównując regulacje art. 411 ust. 1 pkt 2 p.o.ś. z ustawą u.f.p., ustawodawca określił wprost definicję w art. 126 ustawy u.f.p. Dotacjami są zatem podlegające szczególnym zasadom

rozliczania środki przeznaczone na podstawie ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Definicja dotacji z ustawy u.f.p. nie znajduje jednak wprost zastosowania do dotacji funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Biorąc więc pod uwagę całokształt regulacji p.o.ś. oraz procedur regulujący jej udzielanie i rozliczanie można więc ustalić, iż dotacja udzielana ze środków NFOŚiGW jest finansowym instrumentem kształtowania polityki ekologicznej państwa o charakterze bezzwrotnego dofinansowania udzielanego bezpośrednio na rzecz wybranego beneficjenta, który w zamian zobowiązuje się do realizacji określonego w umowie cywilnoprawnej przedsięwzięcia, którego wynikiem jest osiągnięcie wymiernego efektu ekologicznego rozliczanego przez NFOŚiGW. Przedmiotem umowy są więc świadczenia ekwiwalentne, z czego wynika walor wzajemności tej umowy.

W odniesieniu do pożyczki ze środków NFOŚiGW definicji należy poszukiwać w przepisach dotyczących umów nazwanych art. 720 i następne k.c. ustalających *essentialia negotii* umowy pożyczki. Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się zatem przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Należy jednak uzupełnić tę definicję poprzez odniesienie do art. 411 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. Pożyczka udzielana przez NFOŚiGW nie jest bowiem klasyczną umową pożyczki. Immanentną cechą pożyczki udzielanej na zasadach ogólnych jest brak związania pożyczkobiorcy co do celu i zasad wykorzystania środków z pożyczki. W przypadku pożyczki udzielanej przez NFOŚiGW jej *essentialia negotii* należałoby uzupełnić o obligatoryjne oprocentowanie oraz o obowiązek osiągnięcia określonych efektów rzeczowych i ekologicznych.

W efekcie poprzez umowę pożyczki NFOŚiGW należy rozumieć finansowy instrument kształtowania polityki ekologicznej państwa o charakterze zwrotnego dofinansowania w formie umowy pożyczki udzielanego bezpośrednio przez NFOŚiGW na rzecz wybranego beneficjenta, który w zamian zobowiązuje się do realizacji określonego w cywilnoprawnej umowie przedsięwzięcia, którego wynikiem jest osiągnięcie wymiernego efektu ekologicznego rozliczanego przez NFOŚiGW.

W tym kontekście w przeciwieństwie do ogólnych zasad, powyższa pożyczka jest również umową regulująca wzajemne i ekwiwalentne świadczenia, z czego wynika walor wzajemności tej umowy.

W doktrynie prawa cywilnego istnieje spór, co do waloru wzajemności umowy pożyczki w klasycznym jej ujęciu. Dyskusyjne jest, czy samo świadczenie polegające na zwrocie kapitału

pożyczki ma walor ekwiwalentności. W przypadku pożyczki udzielanej ze środków NFOŚiGW przesądzające są zobowiązania beneficjenta związane z osiągnięciem określonego efektu ekologicznego rozliczanego przez NFOŚiGW. W tym ujęciu pożyczka udzielana przez NFOŚiGW zgodnie z art. 411 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. jest umową cywilnoprawną określającą ekwiwalentne świadczenia, co daje jej walor wzajemności.

Tak ustalone zatem definicje dotacji oraz pożyczki udzielanej ze środków NFOŚiGW wskazują, iż jednymi z głównych cech tych instrumentów jest bezpośredniość kontraktacji z beneficjentem, wyraźny zwrotny lub bezzwrotny charakter oraz walor wzajemności umowy określającej konkretne świadczenie beneficjenta polegające na osiągnięciu oznaczonego efektu ekologicznego.

W przypadku udostępnienia środków dla wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej ustawa p.o.ś. nie zawiera wprost definicji legalnej tych pojęć. Możliwa jest natomiast wykładnia językowa przepisów proceduralnych związanych z wdrażaniem tych instrumentów. Art. 411 ust. 10f p.o.ś. wskazuje, iż NFOŚiGW może udostępniać środki finansowe wojewódzkim funduszom z przeznaczeniem na udzielanie pożyczek lub dotacji.

Literalne brzmienie przepisu wskazuje zatem, iż udostępnienie środków powinno być traktowane jako umowa pomiędzy NFOŚiGW oraz wojewódzkim funduszem, w której wojewódzki fundusz zobowiązuje się do zawarcia umów dotacji lub pożyczki na konkretne przedsięwzięcie o oznaczonym efekcie ekologicznym. Ustawodawca nie sformułował przepisu poprzez zwrot „*dotacja lub pożyczka z przeznaczeniem na udzielenie pożyczek lub dotacji*" traktując językowo pojęcie udostępnienia rozdzielnie od pojęcia pożyczki i dotacji. Przepis ten również wskazuje pewnego rodzaju dwuetapowość tego instrumentu. Pierwszym etapem jest zawarcia umowy udostępnienia środków, a następnie zawarcie umów przez wojewódzki fundusz z beneficjentami. Poszczególne dofinansowanie w formie dotacji lub pożyczki winno odbywać się zgodnie z regułami wydatkowymi danego wojewódzkiego funduszu.

W tej sytuacji więc w przypadku konkretnego dofinansowania na etapie kontraktacji z beneficjentem, w przypadku przekroczenia progów ustawowych, dofinansowanie w formie pożyczki lub dotacji, co do zasady powinno być zatwierdzone przez radę nadzorczą wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zgodnie z art. 400h ust. 1 pkt 3 lit b p.o.ś. Na etapie zawarcia umowy o udostępnianie środków walor wzajemności tej umowy jest dyskusyjny, ze względu na fakt, iż ekwiwalentne świadczenie beneficjenta zawarte jest w konkretnej umowie dotacji lub pożyczki zawartej z wojewódzkim funduszem. Dopuszczalne natomiast jest w mojej ocenie określenie w konkretnej umowie z wojewódzkim funduszem zwrotnego lub bezzwrotnego charakteru udostępnienia w zależności od tego, czy mechanizm finansowy będzie przewidywał

udzielenie dotacji lub pożyczki beneficjentowi. Jest to zatem instrument o charakterze wariantowym zwrotnym albo bezzwrotnym.

Podejmując próbę określenia definicji można więc przyjąć, iż udostępnienie środków dla wojewódzkiego funduszu jest finansowym instrumentem kształtowania polityki ekologicznej państwa o charakterze pośrednim, zwrotnym lub bezzwrotnym, którego celem jest wsparcie wybranego przez pośredniczący wojewódzki fundusz ochrony środowiska, beneficjenta realizującego przedsięwzięcie o charakterze ekologicznym.

W przypadku udostępnienia środków dla banków powyższe uwagi dotyczące udostępnienia środków dla wojewódzkich funduszy pozostają aktualne. Wykładnia językowa art. 411 ust. 10 do 10e p.o.ś. również prowadzi do wniosku, iż pojęcia udostępnienia, pożyczki oraz dotacji ustawodawca traktuje rozdzielnie oraz rozróżnia etap udostępnia środków od czynności bankowych wobec konkretnego kredytobiorcy będącego również beneficjentem. Zwrot „*udostępnienie z przeznaczeniem na kredyty bankowe*" odnosi się do czynności bankowej *sensu stricto*, która może być dokonywana wyłącznie przez bank (porównaj art. 5 ust. 1 pkt 3 ust.1 oraz pkt 7 , a także ust. 2 pkt 1 ustawy pr.bankowe) .

Analiza uzasadnienia projektu ustawy z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwianiu prowadzenia działalności gospodarczej[272], która dokonała nowelizacji przepisów dotyczących udostępnienia środków dla banków podaje istotne argumenty w ramach wykładni autentycznej. W związku z wyłączeniem zgodnie z art. 410d p.o.ś. stosowania wobec tej procedur zamówień publicznych ustawodawca *a contrario* uznał, iż w przypadku wyboru banku któremu maja być udostępnione środki oraz braku wyłączenia ustawowego, co do zasady doszłoby do udzielenia zamówienia publicznego. W celu zachowania jednak zgodności z prawem wspólnotowym wyłączenie ze stosowania ustawy zamówień publicznych zostało zrównoważone szczególną procedurą wyboru opartą o główne zasady regulacji zamówień publicznych, a więc zasady przejrzystości i równego traktowania banków oraz zawarcie umowy z każdym bankiem spełniającym obiektywne, proporcjonalne i niedyskryminacyjne warunki określone w procedurze ustanowionej przez NFOŚiGW (art. 410a p.o.ś.). Ustawodawca widzi zatem pośrednio jako przedmiot tej procedury wybór usługi banku polegającej na powiązaniu dystrybucji środków publicznych z akcją kredytową.

Analogicznie do wykładni dla definicji udostępnienia środków dla wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej udostępnienie środków dla banku ma charakter dwuetapowy związany z wyborem i zawarciem umowy o udostępnienie środków z bankiem, a następnie zawarcie konkretnych umów przez bank z klientami będącymi jednocześnie

272 Dz. U. z 2014 r. poz. 1662.

beneficjentami. Wyróżnikiem jest tutaj procedura wyboru związana z gospodarczym charakterem działalności banku, co jest przeciwieństwem do operacji wojewódzkich funduszy będących instytucjami publicznymi realizującymi zadania publiczne. Tak jak w pierwszym przypadku, ma miejsce świadczenie usługi przez bank, tak w drugim przypadku NFOŚiGW i wojewódzki fundusz działają w ramach realizacji własnych zadań publicznych. Pośredniość tego instrumentu wynikająca z dwuetapowości i charakteru czynności bankowych determinuje trudność w jednoznacznym ustaleniu, czy umowa o udostępnianie środków ma charakter umowy wzajemnej. Decyduje o tym treść konkretnej umowy udostępnienia. Dopuszczalna jest w mojej ocenie natomiast ukształtowanie tej umowy jako instrumentu zwrotnego lub bezzwrotnego.

Na tej podstawie udostępnienie środków dla banku jest finansowym instrumentem kształtowania polityki ekologicznej państwa o charakterze pośrednim, zwrotnym lub bezzwrotnym, którego celem jest wsparcie realizującego przedsięwzięcie o charakterze ekologicznym beneficjenta wybranego przez bank, który został wyłoniony przez NFOŚiGW w szczególnej procedurze względem regulacji zamówień publicznych.

W odniesieniu do przekazania środków dla państwowych jednostek budżetowych po pierwsze już wykładnia językowa art. 410c w związku z art. 411 ust. 8 p.o.ś. wskazuje na rozdzielność traktowania pojęcia dotacji, pożyczki oraz przekazania środków. Przesądza o tym literalny zwrot „*Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych*”. Ustawodawca więc wskazuje na istotę tego instrument, którą jest przekazanie środków na rezerwę celową budżetu państwa.

Ustawodawca założył, że środki NFOŚiGW jako państwowej osoby prawnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako samorządowych osób prawnych będą mogły być przeznaczane na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe. Jednakże mając na uwadze zasadę rozdzielności dochodów i wydatków jednostek budżetowych odstąpiono od bezpośredniego przekazywania środków jednostkom budżetowym.

Procedura przekazania środków została uregulowana w sposób odrębny w rozporządzeniu z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej mając na uwadze szczególny rodzaj ostatecznego odbiorcy środków[273]. Ustawodawca nie przewidział wprost przepisów umożliwiających przyjęcie

273 Rozporządzenie Rada Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1991).

przez państwową jednostkę budżetową dotacji od państwowej osoby prawnej. W tej sytuacji ustawodawca zdecydował się ze względu na konieczność opracowania przyspieszonej procedury uwzględniającej zasadę uprzedniości i roczności budżetu państwa na ustalenie tych zasad w rozporządzeniu wykonawczym.

Przykładowo można tu przytoczyć, użycie tego zwrotu w przepisach ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji powołującej Fundusz Wsparcia Policji[274]. Wobec wykorzystania przez ustawodawcę konstrukcji przekazania środków, nieodpuszczalne jest udzielenie dotacji przez gminę na ten państwowy fundusz celowy. W orzecznictwie regionalne izby obrachunkowe uznają uchwały organów gminy w tym przedmiocie za nieważne wskazując, wyraźnie na rozdzielenie instytucji przekazania środków od dotacji (porównaj Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2013 r. 42/2013 Forma udziału jednostek samorządu terytorialnego w pokrywaniu wydatków związanych z funkcjonowaniem Policji). Należy dodatkowo wskazać, iż NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej za pośrednictwem właściwych programów również uczestniczą w finansowaniu zakupu wyposażenia, takiego jak na przykład wozy bojowe dla służb mundurowych wykorzystywane do zwalczania skutków zanieczyszczeń oraz skutków gwałtownych zjawisk klimatycznych.

Mając na uwadze powyższej ustalone w ramach różnego rodzaju wykładni definicje pojęcia dotacji, pożyczki oraz udostępnienia i przekazania środków należy stwierdzić, iż norma określająca powinność zatwierdzenia danego udostępnienia lub przekazania środków przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW istnieje tylko w odniesieniu do dotacji i pożyczki rozumianych jako odrębne instytucje od udostępnienia i przekazania środków.

Jak wynika z analizy ustawy p.o.ś., ustawodawca językowo odróżnia te rodzaje instrumentów prawnych. Udostępnienie środków i przekazanie środków jest dokonywane w procedurach szczególnych. Orzecznictwo również przychyla się do literalnego rozumienia reguł wydatkowych i braku domniemania kompetencji organów instytucji publicznych. Aby określony wydatek można było zaklasyfikować jako dotację, z przepisu ustawowego wynikać powinno wyraźne wskazanie, że wydatek jest realizowany poprzez instrument dotacji, ale także jaki jest charakter prawny dotacji, sposób, w jaki ustalana jest wysokość dotacji i kto jest uprawniony do otrzymania dotacji (porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2017 r. II GSK 37/16, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 113). W tym zakresie w ramach analizy porównawczej można przytoczyć tezy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r. (II OSK 1617/06 LEX nr 315979) dotyczące kompetencji rady nadzorczej

274 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636.

wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. Wyliczenie zatem zadań Rady Nadzorczej i rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ma charakter zamknięty. Jest to wyliczenie enumeratywne którego nie można interpretować rozszerzająco. Rada nadzorcza wojewódzkiego funduszu nie może przyznawać sobie w akcie wewnętrznym nowych uprawnień, rozszerzających jej ustawowe ściśle wyliczone kompetencje, kosztem ustawowych kompetencji zarządu funduszu.

Logika taka wynika z interpretacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, która również dotyczy reguł wydatkowania środków publicznych. W przypadku instytucji publicznych zasadę tą należy czytać w ten sposób, iż dana instytucja może działać jedynie w sposób przewidziany przez przepisy prawa. Nie działa w tym zakresie zasada dotycząca podmiotów prywatnych czytana w taki sposób, iż to co nie jest zakazane jest dozwolone. Modyfikacja tej zasady w stosunku do podmiotów publicznych daje ochronę podmiotom prywatnym gwarantującą, iż w stosunku do nich nieuprawnione organy nie będą dokonywać czynności, co do których prawo nie przewidziało wyraźnej właściwości rzeczowej. Zasad ta znajduje osadzenie w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawa oraz wywodzonej z niej w prawie publicznym zasadzie legalizmu. Domniemanie dodatkowego zatwierdzenia danego dofinansowania stanowi ograniczenia prawa beneficjenta do uzyskania dofinansowania ze środków publicznych.

Przekazanie środków jest zatem specyficznym trybem regulującym przesunięcie środków do rezerwy celowej budżetu państwa z budżetu państwowej osoby prawnej, której plan finansowy jest załącznikiem do ustawy budżetowej. Ekonomicznie ustawodawca traktuje te operacje praktycznie jako przepływ wewnątrzbudżetowy. Należy podkreślić, iż przekazanie środków jest planowane zgodnie z zasadą uprzedniości i roczności budżetu państwa na etapie uzgodnienia list zadań w okresie przygotowania ustawy budżetowej. Istotną okolicznością jest również fakt, iż pierwotnie NFOŚiGW działał jako państwowy fundusz celowy, co w pewnym historycznym sensie determinuje podejście ustawodawcy do tej instytucji.

W art. 272 p.o.ś. zawarty jest katalog instrumentów prawnofinansowych, które w części mogą stanowić dochody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Środki finansowo-prawne ochrony środowiska stanowią w szczególności opłata za korzystanie ze środowiska, administracyjna kara pieniężna, zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska oraz opłata emisyjna, o której mowa w art. 321a ust. 1 p.o.ś. Stroną przychodową funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej budują więc instrumenty prawne nie stanowiące reguły wydatkowych tych funduszy, ale decydujące o przychodach. Instrumenty te należy również zaliczyć do modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Przepisy ustrojowe właściwe funduszom ochrony środowiska nie są jedynym wyznacznikiem zakresu przedsięwzięcia podlegającemu dofinansowaniu w przedmiotowym

modelu regulacyjnym. Granice tego przedsięwzięcia wyznacza przeznaczenie środków publicznych określone przez państwo. Prywatne przedsięwzięcie oraz jego zakres jest natomiast głównie motywowany interesem inwestora. Katalog art. 400a p.o.ś. nie jest katalogiem bezwzględnie zamkniętym. Minister właściwy do spraw klimatu może bowiem określić dodatkowe zadania w sposób bardziej szczegółowy poza ustawowym katalogiem[275].

Formą wspólną dla zastosowania wydatków budżetu państwa oraz wydatków funduszy ochrony środowiska jest forma umowy cywilnoprawnej. Przesądza o tym art. 150 ustawy u.f.p. oraz art. 411 ust. 8 ustawy p.o.ś.

Przepisy ustawy p.o.ś regulujące zasady wydatkowania środków przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wprowadzają szczególne zasady i warunki ich zwrotności. Założeniem systemu jest bowiem odnawialność źródła finansowania ze środków publicznych nawiązując do terminologii odnawialnych źródeł energii. W ten sam sposób powinno odnawiać się finansowanie ze środków publicznych poprzez regularny przychód z instrumentów zwrotnych oraz dłużnych.

Poprzez finansowanie publicznoprawnym instrumentem dłużnym funkcji prawa ochrony środowiska w głównej mierze rozumiem operowanie długiem publicznym poprzez jego alokację w emisji skarbowych i komunalnych papierów wartościowych. Podstawowym papierem wartościowym który w obrocie funkcjonuje jako instrument finansowy jest obligacja, w przypadku długu państwa jest to obligacja skarbowa. Dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska będzie to emisja zielonych obligacji, w tym komunalnych.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż papiery wartościowe, w tym obligacje mają potencjał do działania jako instrumenty hybrydowe na pograniczu prawa publicznego i prawa prywatnego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Emisja papierów dłużnych otwiera szersze możliwości pozyskania lub wydatkowania środków w przedmiotowym modelu, niż finansowanie kredytem. Podstawowymi rodzajami skarbowych papierów wartościowych są obligacje oraz bony skarbowe[276].

Zgodnie z art. 95 ustawy u.f.p. skarbowy papier wartościowy to papier wartościowy w którym Skarb Państwa stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela takiego papieru i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, które może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Specyfika tego rozwiązania polega na ustaleniu w ustawie budżetowej limitów emisji. W zasadzie organem uprawnionym do emisji lub wystawienia skarbowego papieru wartościowego jest Minister Finansów. Skarbowy papier wartościowy może zobowiązywać Skarb Państwa do

275 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 1308.
276 P. Panfil, *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa,* Warszawa 2011, s. 187.

świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego, za które odpowiada całym majątkiem. Jest to więc jeden z bezpieczniejszych dla inwestora papierów wartościowych pod względem ryzyka płynności finansowej emitenta.

Skarbowe papiery wartościowe mogą być krótko lub długookresowe. Granicą jest termin wykupu krótszy lub dłuższy niż jeden rok. Krótkoterminowym papierem wartościowym jest w szczególności bon skarbowy, obligacja skarbowa jest związana z terminem wykupu dłuższym niż rok. Dla emisji podstawowym dokumentem jest list emisyjny który określa w szczególności datę emisji i podstawę prawną, cenę zbycia i sposób jej ustalenia, stopę procentową lub sposób jej obliczenia, sposoby i termin wypłaty należności głównej oraz należności ubocznych, datę od której nalicza się oprocentowanie, termin wykupu. Wymieniony wyżej bon skarbowy jako krótkoterminowy papier wartościowy jest oferowany do sprzedaży w kraju na rynku pierwotnym z dyskontem i wykupywany według wartości nominalnej w terminie zapadalności wykupu. Cechą charakterystyczną jest więc zatem zysk inwestora w postaci różnicy między ceną nabycia i ceną wykupu. Cena wykupu jest ceną nominalną, która przy nabyciu pierwotnym jest pomniejszona o dyskonto. Jak zauważa L. Lipiec-Warzecha bony skarbowe są papierami wartościowymi na okaziciela i nie ma możliwości ich konwersji na papiery wartościowe imienne. Jest to instrument dość elastyczny charakteryzujący się nieograniczoną zbywalnością[277] . Bony skarbowe jako jedna z podstawowych operacji otwartego rynku pieniężnego maja na celu zapotrzebowanie państwa na środki pieniężne, w szczególności finansowanie deficytu.

Nie jest to instrument dedykowany wprost finansowaniu potrzeb funkcji prawa ochrony środowiska, w przeciwieństwie do emisji obligacji, które poprzez zastosowanie standardów rynkowych mogą uzyskać status zielonej emisji. Związanie bonu skarbowego z polityką pieniężną państwa oraz finansowaniem deficytu budżetowego powoduje, iż trudno powiązać jego cel z ze zrównoważeniem środowiskowym.

W zasadzie należy zauważyć, iż art. 98 ustawy u.f.p. określający warunki listu emisyjnego nie przewiduje jako obligatoryjnego celu emisji w kontekście celowego charakteru instrumentów modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Instrument obligacji w części publicznoprawnej omawianego modelu wydaje się być skutecznie wykorzystywany przez jednostki samorządu terytorialnego w celu finansowania projektów w ochronie środowiska. Polska była również jednym z pierwszych emitentów zielonych obligacji skarbowych w 2016 roku[278]. Niewykorzystany potencjał akumulacji środków na potrzeby

277 L. Lipiec -Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz,* Warszawa 2011, s. 535.

278 Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce, KPMG 2021 https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pl/pdf/2021/12/pl-Raport-KPMG-na-zlecenie-MF-Perspektywy-rozwoju-rynku-zielonych-obligacji-w-Polsce.pdf [dostęp: 01.04.2026].

omawianego modelu kryje się w możliwości emisji zielonych obligacji przez NFOŚiGW, na podstawie art. 401 ust. 5 p.o.ś.

W prawie krajowym podstawowym pojęciem, także w ustawie p.o.ś w przepisach ustrojowych dla funduszy ochrony środowiska pozostaje dotacja i pożyczka jako ekwiwalent umów o charakterze bezzwrotnym oraz zwrotnym. Katalog instrumentów publicznych w omawianym modelu regulacyjnym posiada zatem istotne cechy związane z podziałem instrumentów w kontekście zwrotności oraz bezzwrotności[279]. Instrumenty te mają charakter celowy, jednak zadanie publiczne w ochronie środowiska nie musi współgrać z zyskiem oraz celem inwestycyjnym. W przeciwieństwie do instrumentów prywatnych w omawianym modelu interes publiczny nie równoważy prywatnego celu inwestycyjnego. Interes publiczny stanowi podstawowy i przeważający oraz w zasadzie samodzielny motyw wykonywania władztwa publicznego. Wszelkie działania w sferze *dominium* państwa mogą mieć wyłącznie charakter pomocniczy dla celu publicznego.

W przypadku zbiegu instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego to właśnie interes publiczny oraz bezwzględny charakter przepisów prawa publicznego będzie głównym kryterium rozstrzygnięcia zbiegu. Odmiennie w systemie funduszy europejskich, w tym na ochronę środowiska pojęcie zwrotności oraz bezzwrotność wraz z autonomicznym rozumieniem pojęcia instrumentu finansowego stanowi pierwsze rozróżnienie dla typów dofinansowania.

2.1.6. Instrumenty europejskiego systemu finansowania ochrony środowiska

Obecnie system instrumentów, instytucji i rynków finansowych Unii Europejskiej stanowi spójny system oparty o jednolity rynek usług finansowych współistniejący z rozbudowanym systemem programów oferujących finansowanie publiczne[280]. Ochrona środowiska w Unii Europejskiej jest ściśle zintegrowana z jej gospodarką[281]. Instrumenty prawa publicznego związane z modelem finansowania funkcji prawa ochrony środowiska oraz z wdrażaniem funduszy Unii Europejskiej, także w okresie przedakcesyjnym stanowiły instrument wsparcia realizacji przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej w Polsce.

Już od 1989 r. instrumenty tych funduszy stanowiły o transformacji ustrojowej i gospodarczej w Polsce, w tym związanej z ochroną środowiska[282]. W tym roku rozpoczął

279 E. Chojna-Duch, *Polskie Prawo Finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 86.
280 Z. Brodecki, A. Jurkowska [w:] *Finanse*. *Acquis communautaire* (red.) Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 141.
281 H. Machińska [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, (red.) J. Barcz, Warszawa 2005, s. 685.
282 J. Grabowiecki, *Program PHARE jako instrument ochrony środowiska w Polsce w latach 90* [w:] *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, (red.) A. Bołtromiuk, Białystok 2001, s. 36-44.

funkcjonowanie fundusz PHARE (ang. *Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*)[283].

Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accesion* – ISPA) stanowił pierwowzór późniejszych programów operacyjnych w obszarze infrastruktury i środowiska koncentrując się na celach transportu oraz ochrony środowiska[284]. Wsparcie w ramach ISPA mogło mieć formę bezzwrotnej pomocy bezpośredniej, pomocy zwrotnej lub innej formy pomocy.

Nie została wyróżniona forma instrumentu finansowego obecna w aktualnym systemie wdrażania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii Europejskiej. Zostały przewidziane zasady ponownego wykorzystania środków w celu stworzenia zamkniętego obiegu przepływów finansowych, które mogłyby pracować wielokrotnie na rzecz wybranych projektów. Środki pomocowe zwracane w ramach instrumentu ISPA zgodnie z art. 6 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1267/1999 winny być wykorzystywane na ten sam cel.

Polityka odnawialnego źródła finansowania oraz tworzenia dźwigni wraz ze środkami prywatnymi stanowi jedno z podstawowych założeń zastosowania instrumentów publicznych. Właściwa finansom publicznym forma dofinansowania dotacyjnego jako finansowanie bezzwrotne nie odpowiada temu zapotrzebowaniu. W związku ze wzrostem zapotrzebowania na zapewnienie finansowania dla długofalowej polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej, w szczególności związanej z kryzysami klimatycznymi forma dotacji pozostaje zarezerwowana jedynie dla obszarów gdzie bezzwrotna interwencja publiczna jest bezwzględnie konieczna. Odejście od form bezzwrotnych współgra z rozwojem europejskiego modelu instrumentów finansowych, którego ważnym elementem są instrumenty finansowe w formie papierów wartościowych. Papiery wartościowe w tym modelu mogą pełnić różnorodne funkcje między innymi funkcje kredytowe, płatnicze i inwestycyjne[285].

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej po 1 maja 2004 r. wymusiło modyfikację sposobu zarządzania finansami publicznymi oraz modyfikację stosowanego katalogu instrumentów publicznych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. System finansowego wsparcia Unii Europejskiej przyjął wiodącą rolę obok krajowego systemu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, który istniał już od 1980 r. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej

283 Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic.

284 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej.

285 M. Lemmonier, *Europejskie modele instrumentów finansowych,* Warszawa 2017, s. 115.

wymusiło modyfikację zasad pozyskiwania i wykorzystania bezzwrotnych środków z pomocy zagranicznej[286].

Obecnie obowiązująca ustawa u.f.p. przewiduje w art. 202 i następne gromadzenie na wyodrębnionych rachunkach bankowych obsługiwanych przez Narodowy Bank Polski lub BGK środków pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. W ten sposób dla realizacji płatności w budżecie państwa zostaje faktycznie wyodrębniony i obsługiwany budżet środków europejskich. Zgodnie z art. 117 ustawy u.f.p. budżet środków europejskich jest rocznym planem dochodów i podlegających refundacji wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Budżet środków europejskich jest wyodrębnioną częścią budżetu państwa do obsługi płatności dla projektów przyjętych do dofinansowania. Certyfikowane wydatki podlegają refundacji z budżetu Unii Europejskiej.

Od 2007 r. w obszarze funduszy europejskich funkcjonowały wysokobudżetowe programy wiążące zagadnienia ochrony środowiska oraz budowy infrastruktury. Pierwszym dużym programem był Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, który następnie był kontynuowany w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 oraz perspektywie 2021-2027 w ramach programu FENIKS (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko). W wcześniejszym okresie dokumentem regulującym wdrażanie funduszy europejskich na lata 2004-2006 był Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 (NPR). Jego strategicznym celem było rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.

Dla każdego z tych programów została wprowadzona dedykowana ustawa regulująca zasady realizacji perspektywy finansowej. Jednak ustawą, która w sposób ogólny stanowi zasady prowadzenia polityki rozwoju regionalnego pozostaje ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [287].

Dokumentem stanowiącym fundament konstrukcyjny dla planowania rozwoju i projektowania programów operacyjnych oraz systemu instytucji zarządzających oraz wdrażających jest dla okresu 2021-2027 umowa partnerstwa dla realizacji polityki spójności w latach 2021-2027

286 W. Memiec, *Zasady pozyskiwania i wykorzystywania bezzwrotnych środków zagranicznych* [w:] System Prawa finansowego tom II, (red. C. Kosikowski), Warszawa 2010, s. 347.

287 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198 z późn. zm.

opracowywana na podstawie art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060[288].

Umowa w części dotyczącej form wsparcia wsparcia posługuje się podziałem na instrumenty zwrotne oraz bezzwrotne, a także mieszane. Pojęcie to jest dość szerokie ponieważ odnosi się w zasadzie do każdej konstrukcji umownej, która wyróżnia się umownym obowiązkiem zwrotu środków lub jedynie obowiązkiem osiągnięcia określonego celu projektu. Nie można utożsamiać w pełni tych pojęć z umowami pożyczki oraz dotacji w prawie krajowym. Również jednak na tle europejskich instrumentów pojawia się problem określenia charakteru stosunku dotacyjnego, która objawia się konfrontacją dotacji jako jednostronnego władczego działania państwa, względem cywilnoprawnego charakteru zawieranej przez dotowanego umowy. Sama zatem umowa o dofinansowanie nie może mieć wyłącznie prywatnego charakteru, a stanowi raczej umowę publicznoprawną z mieszaną metodą regulacji[289].

Zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 instytucja zarządzająca może zapewnić wkład finansowy ze środków programu na rzecz instrumentów finansowych[290]. Przez instrumenty finansowe należy rozumieć instrumenty funkcjonujące na zasadach określonych w tytule V w rozdziale II w sekcji II rozporządzenia ogólnego, które oznacza wymienione wyżej Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060.

Zgodnie z art. 52 tego rozporządzenia państwa członkowskie wykorzystują wkład z funduszy, aby udzielić beneficjentom wsparcia w formie dotacji, instrumentów finansowych lub nagród albo w kombinacji tych form. Dotacje przyznawane beneficjentom przez państwa członkowskie mogą przyjmować formy refundacji kosztów kwalifikowanych faktycznie poniesionych przez beneficjenta lub partnera prywatnego w ramach operacji partnerstwa publiczno-prywatnego i zapłaconych w okresie wdrażania operacji, wkładów rzeczowych i amortyzacji lub stawek jednostkowych, kwot ryczałtowych, finansowania w oparciu o stawki ryczałtowe albo kombinacji tych form.

Państwa członkowskie na podstawie art. 57 powyższego rozporządzenia mogą udzielać beneficjentom dotacji warunkowych, które podlegają pełnemu lub częściowemu zwrotowi, zgodnie

288 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, s. 159 z późn. zm.).

289 W. Fill, *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2021, s. 197.

290 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1733 z późn. zm.

z dokumentem określającym warunki wsparcia. Beneficjent dokonuje zwrotów na warunkach uzgodnionych przez instytucję zarządzającą i beneficjenta.

Należy zauważyć, iż zwrot opisany w konstrukcji dotacji warunkowej nie ma charakteru nadzwyczajnego na wypadek naruszenia warunków dotacji, lecz jest ustalonym z góry elementem zobowiązania, iż pod pewnymi warunkami kwoty dotacji zostaną zwrócone.

Istnieje również różnica między dotacja warunkową, a pożyczką dla której raty są zapadalne w określonych terminach. Zatem od strony cywilnoprawnej dotacja warunkowa jest zobowiązaniem z zastrzeżonym warunkiem, a zwrot pożyczki jest zastrzeżony pod terminem.

Termin w przeciwieństwie jednak do warunku, który łączy się ze zdarzeniem przyszłym i niepewnym, ma charakter zdarzenia przyszłego i pewnego[291].

Rozróżnienie zatem między dotacją warunkową, dotacją i pożyczką polega na określeniu podstaw i charakteru zwrotu środków. Dla dotacji zwrot jest zdarzeniem nadzwyczajnym i sankcjonującym warunki udzielenia dotacji. Termin, ani warunek zwrotu dotacji nie jest z góry ustalony na wypadek prawidłowego wykorzystania dotacji.

Dla dotacji warunkowej zwrot jest elementem prawidłowego wykorzystania dotacji i jego podstawą jest określony z góry warunek. Art. 33 ust. 2 w związku z ust. 7 pkt 1 oraz pkt 4 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 określa jako elementy umowy o dofinansowanie cele, którymi mogą być cele właściwe modelowi regulacyjnemu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska oraz warunki wycofania środków z projektu.

Pożyczka natomiast podlega zwrotowi pod z góry zastrzeżonym w umowie terminem, a jej zwrot w tym terminie jest wykonaniem zobowiązania. W kontekście prawa polskiego termin zwrotu pożyczki może być umowny lub ustawowy. Zgodnie z art. 723 k.c., jeżeli termin zwrotu pożyczki nie jest oznaczony, dłużnik obowiązany jest zwrócić pożyczkę w ciągu sześciu tygodni po wypowiedzeniu przez dającego pożyczkę.

Na podstawie art. 58 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 instytucje zarządzające mogą zapewnić wkład z programu na rzecz istniejących lub nowo utworzonych instrumentów finansowych ustanowionych na poziomie krajowym, regionalnym, transnarodowym lub transgranicznym. Instrumenty finansowe zapewniają wsparcie ostatecznym odbiorcom wyłącznie na inwestycje zarówno w rzeczowe aktywa trwałe, jak i w wartości niematerialne i prawne, a także kapitał obrotowy, które uznaje się jako finansowo wykonalne

291 A. Janiak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.* Tom I. *Część ogólna,* (red.) A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 716.

(*feasibility*) i które nie uzyskują wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych. Wsparcie takie musi być zgodne z mającymi zastosowanie unijnymi zasadami pomocy publicznej państwa

W kontekście prawa krajowego instrumenty finansowe wdrażane w ramach programów operacyjnych zostały określone dla bieżącej perspektyw w rozdziale 10 ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027.

Jednak bardziej szczegółowe określenie pojęcia instrumentu finansowego dla systemu funduszy wspólnotowych możliwe jest przy odwołaniu do tzw. rozporządzenia finansowego określającego horyzontalne zasady finansowe przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 322 TFUE. Przy rozpoczęciu nowej perspektywy finansowej 2021-2027 zasady te, ustanowione były w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 [292]. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509[293] określające w szczególności procedurę uchwalania i wykonywania budżetu Unii w drodze dotacji, zamówień, nagród, zarządzania pośredniego, instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych oraz pomocy finansowej.

Nie należy zatem utożsamiać pojęcia instrumentu finansowego stosowanego w systemie funduszy wspólnotowych z definicją instrumentu finansowego określonego na potrzeby rynków kapitałowych w ustawie u.o.obr.i.f.

Dodatkowo w kontekście art. 2 pkt 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 wprowadzone jest pojęcie produkt finansowego oznaczającego inwestycje kapitałowe lub quasi-kapitałowe oraz pożyczki i gwarancje.

Ponownie nie należy utożsamiać tego rozumienia ze znaczeniem definicji produktu finansowego przyjętej na potrzeby ustawy u.o.obr.i.f., regulacjami rynkowymi MIFID II lub SFDR. Pojęcie produktu finansowego wydaje się pojęciem szerszym od instrumentu finansowego, ponieważ może odnosić się do całości konstrukcji finansowania danego projektu. Produkt finansowy może bowiem oznaczać inwestycje kapitałowe lub quasi-kapitałowe oraz pożyczki i gwarancje.

Wspólnotowe instrumenty finansowe zgodnie z art. 212 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 muszą być wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, przejrzystości, proporcjonalności, niedyskryminacji, równego

292 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 193, s. 1 z późn. zm.).

293 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2509).

traktowania i pomocniczości oraz zgodnie z ich celami. Instrumenty finansowe i gwarancje budżetowe odpowiadają na niedoskonałości rynku lub niedostateczny poziom inwestycji na rynku oraz zapewniają wsparcie, w sposób proporcjonalny, tylko tym odbiorcom końcowym, których zgodnie z przyjętymi na szczeblu międzynarodowym standardami uznaje się za rentownych ekonomicznie w momencie udzielania im wsparcia finansowego.

Instrumenty finansowe maja charakter dodatkowy zapobiegając zastępowaniu potencjalnego wsparcia i inwestycji z innych źródeł publicznych lub prywatnych, jednocześnie nie mogą zakłócać konkurencji na rynku wewnętrznym i muszą być spójne z przepisami dotyczącymi pomocy państwa.

Pożądanym efektem jest efekt dźwigni opartym na ocenie *ex ante* danego instrumentu finansowego przez uruchomienie łącznej inwestycji przekraczającej wielkość środków europejskich, w tym również maksymalizację inwestycji prywatnych.

Instrument finansowy powinien być wdrażany w sposób zapewniający istnienie wspólnego interesu zaangażowanych we wdrażanie podmiotów lub partnerów przy uwzględnieniu podziału ryzyka lub zachęt finansowych.

W poprzedniej perspektywie finansowej zgodnie z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020[294] art. 28 ust. 2 podmiotem wdrażającym instrument finansowy lub fundusz funduszy, mógł być w szczególności BGK, NFOŚiGW oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. W tym ujęciu podmioty te zostały zakwalifikowane jako publiczny bank lub publiczna instytucja, ustanowione jako podmioty prawne prowadzące profesjonalną działalność finansową. Zakwalifikowanie NFOŚiGW jako instytucji finansowej potwierdza art. 400 ust. 6 p.o.ś. Fundusz funduszy oznaczał w tej konstrukcji fundusz tworzony w celu zapewniania wsparcia w postaci środków z programu lub programów dla kilku instrumentów finansowych.

Dla zaangażowania środków publicznych w instrumenty finansowe w ramach modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska istotna jest kwestia ryzyka. Środki publiczne nie mogą ponieść całego ciężaru ryzyka inwestycyjnego. Z tego względu ryzyko w tego instrumentach finansowych powinno mieć charakter współdzielony.

Z tych względów instrumenty te powinny opierać się na analizach *ex ante* obejmujących wyjaśnienia dotyczące wyboru rodzaju operacji finansowej z uwzględnieniem zamierzonych celów polityki i powiązanego ryzyka finansowego oraz oszczędności dla budżetu.

294 t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.

Dla perspektywy finansowej 2021-2027 Ocena *ex ante* instrumentu finansowego obejmuje co najmniej proponowaną kwotę wkładu z programu do instrumentu finansowego i szacowany efekt dźwigni, wraz z krótkim uzasadnieniem, proponowane oferowane produkty finansowe, w tym ewentualną potrzebę zróżnicowanego traktowania inwestorów, proponowaną docelową grupę ostatecznych odbiorców, oczekiwany wkład instrumentu finansowego w osiąganie celów szczegółowych. Ocena *ex ante* może być poddana przeglądowi lub aktualizacji, może obejmować część lub całość terytorium państwa członkowskiego i opierać się na istniejących lub zaktualizowanych ocenach *ex ante*.

Instrumenty finansowe mogą być łączone ze wsparciem programu w formie dotacji w ramach pojedynczej operacji instrumentu finansowego, w ramach jednej umowy o finansowaniu, w przypadku gdy obie różne od siebie formy wsparcia są oferowane przez podmiot wdrażający instrument finansowy. W takim przypadku przepisy mające zastosowanie do instrumentów finansowych mają zastosowanie do tej pojedynczej operacji instrumentu finansowego.

Co do kwestii warunków umownych art. 206 ust. 2 ustawy u.f.p. określa ramowe warunki umowy przyznającej środki na rzecz wybranego projektu, w tym opis projektu lub zadania, cel na jaki przyznano środki i termin jego realizacji, harmonogram dokonywania wydatków, wysokość przyznanych środków, zobowiązanie do poddania się kontroli, tryb kontroli realizacji projektu lub zadania, zobowiązanie do stosowania wytycznych dla poszczególnych programów oraz formy zabezpieczeń należytego wykonania zobowiązań wynikających z umowy.

W sposób szczególny należy potraktować procedurę warunki i terminy zwrotu środków, w tym środków nieprawidłowo wykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości lub w sposób nienależny. W tym zakresie właściwą regulację stanowi art. 207 ustawy u.f.p. wskazujący, iż w przypadku gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 u.f.p. (procedury dokonywania wydatków związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków europejskich), pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki, oraz określającej sposób zwrotu środków.

Pojęciem instrumentów prawnych wspólnotowego systemu finansowania ochrony środowiska można zatem objąć szeroki katalog form bezzwrotnych, zwrotnych oraz instrumentu finansowego rozumianego w sposób autonomiczny dla tego systemu. Charakterystyczne są instrumenty mieszane takie jak dotacja warunkowa, stanowiąca szczególne rozwiązanie. Całość

tego katalogu instrumentów w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska charakteryzuje się elastycznością doboru formy i bardziej pojemnymi definicjami, niż krajowa dotacja albo pożyczka z budżetu państwa.

Biorąc pod uwagę długofalową strategię Unii Europejskiej związaną z przeciwdziałaniem zmianom klimatu należy przyjąć, iż ochrona środowiska będzie celem koncentracji instrumentów prawnych bazujących na środkach Unii Europejskiej wraz jednoczesną regulacją działalności gospodarczej przedsiębiorców w celu zrównoważenia i przejścia na gospodarkę zgodną z ochroną środowiska.

2.1.7. Instrumenty prawnopodatkowe

System podatkowy może pełnić ważne funkcje stymulujące procesy gospodarcze oraz społeczne. Funkcja podatków nie jest tylko konstrukcją obciążeń podatkowych oraz zabezpieczenia strony dochodowej budżetu państwa. Skoro jednak jedną z funkcji podatków jest stymulacja określonych procesów społecznych i gospodarczych, to mogą mieć one także znaczenie w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, skoro przedmiotem ochrony tego prawa jest dobro wspólne, a osią działania norm interes publiczny dotyczący ogółu członków społeczeństwa, którzy są również podatnikami.

Jednym z problemów związanych z założeniami systemu podatkowego jest wybór między ich neutralnością i koncentracją na akumulacji dochodów pokrywających wydatki budżetów publicznych, a przyjęciem innej funkcji podatków związanej z oddziaływaniem na procesy gospodarcze.

W tym drugim ujęciu podatki są aktywnym narzędziem państwa wykorzystywanym do kształtowanie kierunków rozwoju gospodarczego. Efekt ten zapewnia możliwość uzyskania presji podatkowej na określone zachowania podatników. Przy precyzyjnym określeniu przedmiotu opodatkowania oraz systemu ulg podatkowych osiągane jest ukierunkowanie podatników na podejmowanie lub zaniechanie określonych czynności. Motywacją dla tego działania lub zaniechania jest wola optymalizacji obciążeń podatkowych przez podatników. Państwo projektując system podatkowy powinno w założeniach regulacyjnych dokonać analizy możliwych zachowań podatników w wyniku zastosowania podatkowego systemu obciążeń i ulg oraz wykorzystać ukierunkowanie podatnika na osiągnięcie celów związanych z realizacją zadań publicznych. Jednym z takich zadań pozostaje ochrona środowiska.

Z tego względu ustawodawca w art 272 pkt 3 p.o.ś. przewidział jako jeden ze środków finansowo-prawnych zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące ochronie środowiska.

Podstawowym celem podatku jest cel fiskalny. Możliwość rozszerzenia interwencji państwa w gospodarkę poza cele polityki pieniężnej państwa pozostaje w sprzeczność z liberalnymi koncepcjami wolności gospodarczej[295].

Niezależnie jednak od przyjętej koncepcji gospodarczej można określić podstawowe funkcje podatków: fiskalną, redystrybucyjną oraz stymulacyjną.

Ze względu na model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska najistotniejsza wydaje się być funkcja stymulacyjna (interwencyjna)[296]. Wobec przyjętej zasady jedności budżetów publicznych, od której wyjątkiem jest tworzenie funduszy celowych, dochody podatkowe, co do zasady stanowią dochód budżetów publicznych bez powiązania z konkretnym celem. Funkcja fiskalna nie ma znaczenia dla modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, do momentu odejścia od zasady jedności budżetów publicznych na rzecz celowego powiązania konkretnych dochodów z podatków i wybranych innych danin, na rzecz ustawowo określonego celu w ochronie środowiska.

Zatem powiązanie funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej podatków z modelem regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska możliwe jest dopiero w przypadku odejścia od zasady jedności i zupełności budżetu publicznego na rzecz funduszowania o charakterze celowym. W tym stanie wpływy podatkowe albo wpływy z wybranych danin publicznych powinny być z pominięciem tej zasady akumulowane na rachunkach zdefiniowanych funduszy celowych.

Zasada jedności budżetu publicznego ma wymiar formalny oraz materialny. W sensie formalnym oznacza konieczność ujęcia budżetu w jednym akcie prawnym, co jako zabieg legislacyjny nie stanowi ograniczenia dla funduszowania celów ochrony środowiska. Jedność materialna jako zasad niefunduszowania wymaga natomiast aby całość dochodów była przeznaczana na całość wydatków[297].

W ustawie u.f.p. ustawodawca odszedł od koncepcji wyjątku od zasady jedności materialnej na rzecz funduszy celowych posiadających osobowość prawną. W rozumieniu art. 29 tej ustawy państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie[298]. Przełamanie w budżecie państwa zasady jedności materialnej umożliwia zatem akumulację środków publicznych

295 R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2001, s. 9.
296 Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008, s. 30.
297 C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 311.
298 C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych*. *Komentarz,* Warszawa 2011, s.138.

na wybrane cele w tym związane z ochroną środowiska w formie funduszu celowego. W tym kontekście państwo tworzy system funduszy wiążący określone źródła przychodów z konkretnymi celami i wydatkami[299].

Wykorzystanie formy funduszu umożliwia powstanie bazy dla wydatkowania środków na ochronę środowiska poprzez instrumenty o charakterze celowym, z drugiej jednak strony zapewniając elastyczności w budżetowaniu wybranego celu ogranicza ogólną pulę środków publicznych w budżecie państwa. Wpływ na zwiększenie tej proporcji na korzyść finansowania funkcji prawa ochrony środowiska mogą mieć polityki i strategie ekologiczne państwa.

Na podstawie nieobowiazującej już ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. fundusze celowe mogły mieć charakter państwowy oraz samorządowy, a także oprócz formy rachunku funkcjonować jako odrębne osoby prawne[300].

W kontekście jednak modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy uznać za istotną funkcję stymulacyjną. Jak zauważa H. Litwińczuk wykorzystanie funkcji stymulacyjnej podatków do realizacji określonych celów pozafiskalnych skupia się na zakresie polityki gospodarczej oraz społecznej, a także ochrony środowiska[301].

Podatek w związku z przyjęciem zasady jedności formalnej i materialnej budżetów publicznych jest więc określany jako przymusowy obowiązek zapłaty określonej kwoty pieniężnej na rzecz władz publicznych, która ma charakter nieodpłatny, bezzwrotny, generalny i obowiązuje na podstawie przepisów prawa publicznego. Podatek jest więc świadczeniem pieniężnym na rzecz władzy i budżetów publicznych, które należy rozumieć w ten sposób, iż jest to w pierwszej kolejności budżet państwa, ale także budżety jednostek samorządu terytorialnego. Inne daniny i opłaty publiczne mogą być źródłem przychodów wybranych funduszy lub państwowych osób prawnych. W tym sensie zatem władza i budżet publiczny powinny być postrzegane szeroko, nie tylko jako budżet państwa.

Generalność podatku oznacza, iż w przeciwieństwie do formy decyzji administracyjnej, która może na przykład ustalić indywidualny obowiązek zapłaty kary pieniężnej, obowiązek podatkowy ma charakter powszechny i jest nieskonkretyzowaną powinnością zapłaty, która może dopiero ulec konkretyzacji przy powstaniu zobowiązania podatkowego względem danego podatnika. Obowiązek podatkowy jest więc adresowany do szerokiej grupy podatników, a

299 C. Kosikowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, (red.) C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 405.

300 W. Bożek, P. Mańczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz,* (red.) Z. Ofiarski, Warszawa 2019, s. 211.

301 H. Litwińczuk [w:] *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, M. Bitner *et al*.,Warszawa 2017, s. 274.

przedmiot podatku jest określony w sposób abstrakcyjny[302]. Podatek jako konstrukcja prawna cechuje się obligatoryjnymi i fakultatywnymi elementami. Do elementów obligatoryjnych należą podmiot, przedmiot, podstawa opodatkowania, stawki oraz terminy płatności.

Ustawa p.o.ś. w art. 272 pkt 3 wskazuje na zróżnicowanie stawek podatków i innych danin ze względu na cele służące ochronie środowiska. Stawka podatkowa jest obligatoryjnym elementem konstrukcji podatku umożliwiającym ustalenie jego kwoty albo kwoty zwrotu podatku.

Jednym z przykładów zastosowania zróżnicowanych stawek podatkowych jest art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[303] dający kompetencję radzie gminy do różnicowania wysokości wybranych stawek podatkowych względem szczególnego rodzaju prowadzonej działalności[304]. Przykładem może być także różnicowanie stawek podatku od nieruchomości.

Ustawa p.o.ś. określa różnicowanie stawek podatku akcyzowego w sposób umożliwiający ustalenie niższej ceny rynkowej benzyny bezołowiowej w stosunku do benzyny zawierającej ołów, a także olejów napędowego i opałowego o niższej zawartości siarki, olejów napędowego i smarowego, wytwarzanych z udziałem komponentów uzyskiwanych z regeneracji olejów zużytych, biopaliw opartych na wykorzystaniu biomasy, w szczególności roślin uprawnych.

Art. 6 ust. 4 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach[305] umożliwia różnicowanie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zależności od ich selektywnego zbierania[306].

Zróżnicowanie stawek opodatkowania w kontekście modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma jednak pośrednie znaczenie. Obniżenie stawki opodatkowania w stosunku do działalności służącej ochronie środowiska zmniejsza zobowiązanie podatkowe i zwalnia środki po stronie podatnika. Środki te jednak nie muszą być przeznaczone na przedsięwzięcie w ochronie środowiska. Zróżnicowanie stawek ma więc znaczenie w kontekście funkcji stymulacyjnej podatku poprzez promowanie działalności na rzecz ochrony środowiska. Stymulacja poprzez instrumenty prawnopodatkowe jest jednym ze sposobów interwencji publicznej. Alternatywnie oferta przedsiębiorcy może być kształtowana poprzez taksonomiczne opisy towarów i usług zrównoważonych środowiskowo.

302 W. Modzelewski (red.), *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2003, s.18.
303 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 707 z późn. zm.
304 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska . Komentarz,* Warszawa 2022, s. 895.
305 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733.
306 A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) M. Górski, Warszawa 2021, s. 225.

Dla prawa ochrony środowiska i jego funkcji ma więc to istotne znaczenie. We wskazanych wyżej przykładach promowane mogą być odnawialne źródła energii lub pasywne środowisko nieruchomości poprzez preferencyjne stawki podatkowe.

Jednak jako instrument prawny w omawianym modelu szczególne znaczenie ma powiązanie darowizny jako umowy cywilnoprawnej z zastosowaniem ulgi podatkowej. Ulga podatkowa jest fakultatywnym elementem konstrukcji prawnej podatku. Ustawodawca może, lecz nie musi wprowadzić ulgi do konstrukcji danego podatku. Funkcja ulgi skutkuje przekierowaniem ewentualnych zachowań lub zaniechań podatników na korzystne dla ochrony środowiska kierunki. W szczególności promowane mogą być przepływy finansowe na rzecz przedsięwzięć w ochronie środowiska.

Zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa[307] przez ulgi podatkowe rozumie się przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, z wyjątkiem obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, oraz innych odliczeń stanowiących element konstrukcji tego podatku.

Przykładem może być możliwość zmniejszenia obciążenia podatkowego w związku z dokonaniem darowizny na cele ochrony środowiska. Art. 26 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[308] wskazuje jako podstawę odliczenia od dochodu kwoty darowizny na cele określone w art. 4 ust.1 pkt 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[309]. Ustawodawca opisał te cele jako ekologia, ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego.

Związanie darowizny na cele ekologiczne z konkretną ulgą w formie możliwości odliczenia od dochodu jej kwoty jest konkretnym instrumentem prawnym, który stymuluje decyzje podatnika o przeznaczeniu darowizny na te cele. W tym wypadku całość instrumentu prawnego obejmuje instrument cywilnoprawny o charakterze umownym, wraz z należącym do prawa publicznego instrumentem ulgi podatkowej. W rozwiązaniu tym można dopatrzeć się zbiegu kumulatywnego instrumentu cywilnoprawnego oraz podatkowego w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska. Montaż tych instrumentów ma takie znaczenie, iż możliwość uzyskania ulgi zachęca podatnika do przekazania darowizny, co w sensie ekonomicznym „uruchamia" środki na cele ochrony środowiska.

307 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.
308 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.
309 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.

Analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[310]. Możliwość odliczenia obejmuje łącznie 10 procent dochodu.

Kumulatywny charakter zbiegu występuje w przypadku zastosowania ulgi podatkowej w związku z zawarciem umowy cywilnoprawnej. Może to być przypadek zbiegu darowizny na cele ochrony środowiska oraz ulgi w podatku dochodowym. W tym przypadku finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska poprzez dokonanie darowizny prywatnej jest stymulowane przez zachętę podatkową do dokonania odpisu od podstawy opodatkowania.

W ten sposób instrument prawny jest kreowany przez normę prawa podatkowego oraz normę prawa cywilnego. Podobnie w przypadku zbiegu norm regulujących udzielnie ulgi termomodernizacyjnej z normami cywilnoprawnymi dotyczącymi zawarcia umowy sprzedaży, której przedmiotem są towary i usługi kwalifikowane do objęcia ulgą.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w art. 26h przewiduje ulgę termomodernizacyjną, której celem jest promowanie inwestycji mających na celu obniżenie niskiej emisji gazów cieplarnianych z budynków mieszkalnych. Podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego ma prawo odliczyć od podstawy podatku wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w tym budynku, które zostanie zakończone w okresie 3 kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek. Materiały które mogą być wykorzystane w przedsięwzięciu termodernizacyjnym określa w rozporządzeniu wykonawczym minister do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa biorąc pod uwagę ich wpływ na poprawę jakości powietrza oraz efektywność energetyczna budynków.

Zgodnie z art. 9 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[311] podatnikom podatku rolnego przysługuje ulga inwestycyjna z tytułu wydatków poniesionych na budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz obiektów służących ochronie środowiska.

Instrumentem podatkowym wpisującym się w model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest konstrukcja przekazania 1,5 procenta podatku na rzecz wybranej przez podatnika organizacji pożytku publicznego, która jest organizacją ekologiczną lub realizuje przedsięwzięcia na rzecz ochrony środowiska. Zgodnie z art. 45c ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych naczelnik urzędu skarbowego właściwy miejscowo dla

310 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 278 z późn. zm.
311 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1344 z późn. zm.

złożenia zeznania podatkowego, na wniosek podatnika przekazuje na rzecz jednej organizacji pożytku publicznego wybranej przez podatnika z wykazu kwotę w wysokości nieprzekraczającej 1,5% podatku należnego. Definicję organizacji pożytku publicznego oraz sposób sporządzania oraz publikacji wykazu zawiera ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Status organizacji pożytku publicznego nie stanowi odrębnej podmiotowo formy prawnej. Przekazanie 1,5 procenta podatku należnego może dotyczyć jednej wybranej organizacji pożytku publicznego.

Status organizacji pożytku publicznego może być nadany organizacji pozarządowej. Definicja organizacji pozarządowej została określona w art. 3 ust. 2 powyższej ustawy, która co do zasady określa, iż organizacjami pozarządowymi są niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy u.f.p. lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi. Od tej zasady istnieje szereg wyjątków dotyczących między innymi fundacji utworzonych przez partie polityczne oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie zdolności do nabycia statusu organizacji pożytku publicznego jest wynikiem złożonej wykładni. Jednym z kryteriów jest, co do przedmiotu, prowadzenie działalności w sferze pożytku publicznego. Sfera ta zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 18 powyższej ustawy obejmuje między innymi działalność w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego. W tym kontekście instrument podatkowy 1.5 procenta jest realnym zasileniem finansów organizacji ekologicznych działających w celu realizacji przedsięwzięć w ochronie środowiska.

W kontekście podatku akcyzowego istotne są zwolnienia od akcyzy czynności, których przedmiotem są wyroby gazowe oraz węglowe zgodnie z art. 31a ust. pkt 8 oraz 31b ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym[312] wykorzystane przez zakład energochłonny w celach opałowych. Warunkiem zwolnienia jest wprowadzenie w zakładzie energochłonnym systemu prowadzącego do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. Jako system został między innymi zdefiniowany zgodnie z art. 31c tej ustawy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Cele środowiskowe zostały zdefiniowane funkcjonalnie poprzez wyliczenie systemów zarządzania negatywnym wpływem emisji gazów cieplarnianych na środowisko. W tym

312 t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 412 z późn. zm.

ujęciu skutkiem regulacji prawnopodatkowej jest wprowadzenie u przedsiębiorcy konkretnego elementu zarządzania emisjami.

Ordynacja podatkowa przewiduje natomiast w art. 67 b § 1 pkt 3 lit j ogólną możliwość ulgi dla podatnika prowadzącego działalność gospodarczą w spłacie zobowiązań podatkowych, które stanowią pomoc publiczną na ochronę środowiska[313]. Ulga dla podatnika w spłacie zobowiązań podatkowych może być jednak udzielona jako pomoc publiczna na ochronę środowiska w przypadku ustanowienia programów rządowych lub samorządowych albo w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach, które taką pomoc przewidują. Udzielenie ulgi nie jest zatem samodzielną kompetencja organu podatkowego. Wynika to z treści przyjętych programów pomocowych (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., III SA/Wa 231/10, LEX nr 757564).

Podsumowując tematykę prawnopodatkowych instrumentów prawa publicznego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy stwierdzić, iż są to instrumenty regulowane w całości prawem publicznym, co jest podawane w literaturze przedmiotu jako jedna z cech wiodących konstrukcji prawnej podatku. Jest to więc instrument głęboko osadzony w katalogu instrumentów publicznoprawnych.

Istnieją natomiast pewne współzależności, które mogą być rozpatrywane nawet jako przypadki zbiegu kumulatywnego, kiedy zdarzenie podatkowe stanowią czynności cywilnoprawne zmierzające na przykład do zawarcia umowy. Poprzez opodatkowane zdarzenie otwiera się zatem pole do współzależności instrumentów podatkowych z instrumentami cywilnoprawnymi, w tym związanymi z finansowaniem celów ochrony środowiska. Przy głębszej analizie w toku wykładni prawnej nie można jednak uznać tej zależność za przykład zbiegu kumulatywnego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Bezpośrednio sama konstrukcja podatkowa nie zmierza do finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Nie jest to instrument, który generuje kierunki przepływów finansowych wprost do podmiotów realizujących przedsięwzięcia na rzecz ochrony środowiska. Po pierwsze podstawową cechą podatku jest świadczenie pieniężne do budżetu publicznego, który jako objęty zasada jedności materialnej, nie konkretyzuje celów na jakie są wpłacane kwoty podatków.

Dopiero przełamanie tej zasady poprzez konstrukcję funduszy celowych powoduje, iż pewne opłaty i daniny publicznoprawne mogą być uznane za pośredni instrument finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Ich pośredniość wynika z faktu, iż dopiero uzupełnione instrumentem prawnym opisującym regułę wydatkową funduszu celowego dają efekt w postaci

313 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.

dofinansowania przedsięwzięcia wpisującego się w funkcję prawa ochrony środowiska. W tym ujęciu zatem zbieg kumulatywny instrumentu podatkowego z instrumentem stanowiącym regułę wydatkową finansów publicznych tworzy spójny mechanizm finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Zbieg ten można rozpatrywać także jako zbieg norm w konstrukcji jednego instrumentu prawnego.

Fundusze celowe są przede wszystkim związane z innymi niż podatkowe daninami i opłatami publicznymi, które zasilają ich wyodrębnione budżety. Opłaty i kary pieniężne pierwotnie były uważane za najbardziej efektywny środek ochrony i kształtowania środowisko jako instrumenty prawno-ekonomiczne realizacji polityki ekologicznej państwa[314]. Struktura normatywna kar i opłat pieniężnych w ochronie środowiska przeszła ewolucję w toku rozwoju polskiej regulacji prawa ochrony środowiska[315]. W konstrukcji opłaty za korzystanie ze środowiska niektórzy autorzy doszukują się istnienia wzajemnego świadczenia w zamian za wniesienie opłaty za korzystanie ze środowiska[316] Jest to pogląd przeciwny do uznania opłat za korzystanie ze środowiska jako mających przymusowy, nieodpłatny i bezzwrotny charakter[317].

Orzecznictwo przychyla się do tego ostatniego poglądu, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2009 r. (II OSK 800/08, LEX nr 574681). Jak wskazał sąd ogólny reżim prawny przewidziany w art. 273 pkt 1 p.o.ś. opłat za korzystanie ze środowiska jest analogiczny, tak jak świadczeń podatkowych, zatem opłaty te należy zaliczyć do nietypowych, swoistych podatków stanowiących przychód funduszu celowego[318]. Obliczenia i wpłaty opłaty za korzystanie ze środowiska dokonuje podmiot zobowiązany. Jeżeli jednak dochodzi do wymierzenia opłaty w formie decyzji administracyjnej, to decyzja taka ma charakter deklaratoryjny (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 grudnia 2011 r., II OSK 1730/10, LEX nr 1152017).

Zatem wracając do rozważań na temat odstępstwa od zasady jedności materialnej budżetów publicznych, istotne jest powiązanie wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska z wyodrębnionymi budżetami funduszy celowych. Zgodnie z art. 401 ust. 1 p.o.ś. przychodami NFOŚiGW oraz wojewódzkich funduszy są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych.

314 M. Mazurkiewicz, *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce : (struktura prawna i funkcje)*, Wrocław 1986, s. 3.

315 W. Radecki, *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska : komentarz do przepisów ustaw : prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody,* Warszawa 2009, s. 21.

316 E. K. Czech [w:] Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s.473.

317 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 892.

318 K. Gruszecki, *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego z 2003 nr 7, s. 4.

W tym kontekście opłaty za korzystanie za środowiska można uznać za pośredni instrument prawa publicznego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji ochrony środowiska. Instrument opłaty zapewnia akumulację środków finansowych, a reguły wydatkowe funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jako instrumenty prawa publicznego, zapewniają mechanizmy dystrybucji tych środków. Takim instrumentem jest przed wszystkim dotacja i pożyczka, o której mowa w art. 411 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 p.o.ś.

Pod tym względem powiązanie opłat jako źródeł przychodów oraz reguł wydatkowych funduszy ochrony środowiska prowadzi do wniosku, iż dla instrumentów prawa publicznego rozdzielony jest charakter akumulacyjny oraz dystrybucyjny instrumentu prawnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Całość mechanizmu prawnego łączy dwa instrumenty prawa publicznego. Pierwszy, ma za zadanie dokonać akumulacji środków w wyodrębnionym funduszu celowym, a drugi ma te środki w sposób formalny dystrybuować do podmiotów realizacyjnych przedsięwzięcia na rzecz ochrony środowiska. Powodem legislacyjnego rozdzielenia tych instrumentów jest zasada jedności materialnej budżetów publicznych. Stosując jednak wyjątki od tej zasady w formie funduszy celowych, dochodzi do funkcjonalnego powiązania tych instrumentów w celu realizacji i finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Podobnie należy ująć sposób funkcjonowania administracyjnych kar pieniężnych, które jednak po pierwsze mają charakter sankcyjny za naruszenie decyzji lub pozwoleń określających warunki korzystania lub emisji zanieczyszczeń do środowiska. Ustalenie kary nie wymaga jednak istnienia właściwego pozwolenia lub decyzji, skoro możliwe jest naruszenie wprost przepisów prawa wobec działania bez wydanego pozwolenia[319]. Postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary administracyjnej za przekroczenia lub naruszenie, o którym mowa w art. 298 p.o.ś. toczy się na podstawie przepisów k.p.a. i szczególnych uregulowań ustawy p.o.ś., a więc dla ustalenia, kto może być stroną tego postępowania zastosowanie ma wyłącznie art. 28 k.p.a. (porównaj postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2010 r., II OSK 1425/10, LEX nr 694949).

Ostatnią kategoria opłaty wskazanej przez art. 272 pkt 4 p.o.ś. jest opłata emisyjna. Przedmiotem opłaty emisyjnej jest wprowadzanie na rynek krajowy paliw silnikowych. Zgodnie z art. 321a ust 2 p.o.ś. istnieje w tym zakresie powiązanie z przedmiotem opodatkowania podatku akcyzowego. Paliwami silnikowymi są oleje napędowe i benzyny silnikowe o określonych kodach. Część opłaty równa 95 procentom stanowi przychód NFOŚiGW.

319 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 982.

Reasumując w polskim systemie prawnopodatkowym nie istnieje definicja legalna podatku ekologicznego. Pojęcie to jest jednak wyróżnione ze względu na inne obszary nauki i praktyki. Za podatek ekologiczny można więc uznać podatek dla którego bazą jest zdarzenie mające negatywny wpływ na środowisko[320]. Zatem tak rozumiane pojęcie podatku ekologicznego sprowadza się do ujęcia negatywnego poprzez opodatkowanie zdarzeń i stanów zagrażających środowisku. Jest to więc bardziej funkcja prewencyjna mająca na celu poprzez obciążenie podatkowe zniechęcenie podatników do działalności naruszającej stan środowiska.

W kontekście modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska większe znaczenie ma funkcja stymulacyjna poprzez zwolnienie lub kreację dodatkowych źródeł finansowania dla instrumentów wykorzystywanych w tym modelu. Model ten bowiem oprócz cechy mieszanego wykorzystania instrumentów publicznych oraz prywatnych jest zdefiniowany także celowym charakterem instrumentów oraz możliwością wykorzystania zróżnicowanego zasobu źródeł finansowania. Cechą natomiast instrumentów w zakresie przedmiotowego modelu nie jest prewencja lub zakaz określonej działalności lub tworzenie dodatkowych obciążeń dla adresatów modelu regulacyjnego.

Podatki i daniny publicznoprawne mogą być natomiast, jako obowiązki świadczeń pieniężnych na rzecz władzy publicznej punktem wyjścia dla zastosowania instrumentów prawnych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Wobec dominacji zasady jedności materialnej budżetu nie można uznać, iż podatek ekologiczny może być bezpośrednim instrumentem wpisującym się w model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, ale może on pełnić ważne funkcje stymulacyjne i akumulujące środki w przedmiotowym modelu.

2.1.8. Instrumenty prawa karnego

Regulacje prawnokarne stanowią w prawie ochrony środowiska istotny element realizacji sankcji za przestępstwa i wykroczenia przeciwko środowisku. Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska stanowi ciekawy aspekt, lecz dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska stanowi marginalny problem. Zakres kryminalizacji czynów przeciwko środowisku jest procesem legislacyjnym o dynamicznym charakterze. Możliwe są przesunięcia nie

320 P. Aptowicz, *Podatki i inne daniny publiczne służące celom ochrony środowiska w Polsce* [w:] *Terroryzm wobec środowiska potencjalnym zagrożeniem współczesnych czasów – wybrane zagadnienia* (red.) E. Zębek, N.Kulbacka-Burakiewicz, Kortowski Przegląd Prawniczy Monografie Olsztyn 2017, s. 91, tam też P. Małecki, *Podatki ekologiczne w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, Kraków 2016, s. 11; Eurostat, *Environmental Taxes - A Statistical Guide*, Luxembourg 2001.

tylko wewnątrz zasad odpowiedzialności karnej, ale także poprzez ustalenie nowych granic tej odpowiedzialności w szczególności na zbiegu z odpowiedzialnością administracyjną[321].

Niektóre instytucje prawa karnego mogą spełniać funkcję akumulacji środków na rzecz funduszy ochrony środowiska. Podobnie jak instrumenty administracyjnoprawne mogą stanowić pośredni instrument prawa publicznego zapewniający kolejne źródło zasilenia podmiotów realizujących lub finansujących przedsięwzięcia na rzecz ochrony środowiska.

Na podstawie art. 46 §1-3 k.k. w razie skazania sąd może orzec, a na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej orzeka, stosując przepisy prawa cywilnego, obowiązek naprawienia, w całości albo w części, wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

Obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia, pełni przed wszystkim funkcje kompensacyjne, które mogą pokrywać się z funkcjami roszczenia cywilnoprawnego w prawie ochrony środowiska o treści *restitutio in integrum*.

Przesłankami jego wystąpienia jest wystąpienie szkody majątkowej lub niemajątkowej, przy czym dla finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w związku z przywróceniem stanu poprzedniego naruszonych elementów przyrodniczych najistotniejsza jest szkoda majątkowa. W tym sensie dochodzi do zbiegu pojęciowego dobra chronionego i szkody w tych dobrach w rozumieniu regulacji karnoprawnej, zastosowania odpowiedniego przepisów prawa cywilnego dotyczących odszkodowania i zadośćuczynienia. Naprawienie szkody może polegać na uiszczeniu odpowiedniej sumy pieniężnej, bądź na przywróceniu stanu poprzedniego[322].

Oprócz funkcji represyjnej zarówno obowiązek naprawienia szkody jak i nawiązka karna pełnią istotną funkcję kompensacyjną. W tej funkcji należy zatem upatrywać akumulacyjnej roli tych instrumentów prawa karnego dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Możliwość orzeczenia obowiązku naprawienia szkody nie jest ograniczona rodzajem przestępstwa[323]. Zatem możliwe jest także orzeczenie tego obowiązku lub nawiązki określonej w art. 46 §2 k.k. za przestępstwa przeciwko środowisku.

Nawiązka karna była pierwotnie uważana za rodzaj zadośćuczynienia wobec pokrzywdzonego przestępstwem, które objawiało się w formie zapłaty określonej sumy. W mojej ocenie jej charakter prawny obecnie uległ zmianie w kierunku uznania za instytucję prawa karnego

321 M. Bojarski, *W sprawie zakresu prawa karnego ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne : książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej,* (red.) H. Lisicka ; (tł. z czes.) I. Gwóźdź-Szewczenko, Wrocław 2008, s. 39.

322 D. Szeleszczuk [w:] *Prawo karne*, (red.)A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2023, s. 237.

323 P. Kozłowska-Kalisz [w:] *Kodeks karny. Komentarz,* (red.) M. Mozgawa, Warszawa 2015, s. 169.

wobec oderwania sposobu ustalenia nawiązki od szkody cywilnoprawnej, w przeciwieństwie do omówionego wyżej obowiązku naprawienia szkody jako środka kompensacyjnego.

Szczególny przypadek nawiązki karnej jako środka kompensacyjnego przewiduje art. 47 §2 k.k. w razie skazania sprawcy za przestępstwo przeciwko środowisku sąd może orzec nawiązkę na rzecz NFOŚiGW. Ustawodawca nie przewidział jednocześnie trybu i podstaw udzielania ulg w spłacie nawiązek na rzecz NFOŚiGW, podobnych do regulacji Kodeksu karnego wykonawczego obowiązujących dla nawiązek orzekanych na rzecz Skarbu Państwa zgodnie z art. 206 §3 w zw. z art. 49 Kodeksu karnego wykonawczego[324]. Na mocy nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 20 lutego 2015 r.[325] nawiązka karna oraz obowiązek naprawienia szkody zostały wpisane zgodnie z tytułem nowego rozdziału 5a do katalogu środków kompensacyjnych. Przed zmianą stanowiły środki karne.

Możliwość zastosowania środków kompensacyjnych nie dotyczy wyłącznie czynów określonych w części szczególnej k.k. Szereg przestępstw i wykroczeń został uregulowany w ustawach szczególnych[326].

Przykładem może być art. 128a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody sankcjonujący naruszenie zakazów w zakresie handlu okazami gatunków podlegających ochronie[327]. W razie skazania za przestępstwo określone między innymi w art. 128a sąd może orzec obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny nawiązkę do wysokości 10 000 złotych na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej[328].

W ten sposób organizacje ekologiczne oraz sektor pozarządowy oprócz zasilenia środkami dotacji ze środków publicznych zyskuje kolejny instrument publicznoprawny akumulujący środki finansowe na rzecz przedsięwzięć w ochronie środowiska. W przypadku przestępstw przeciwko środowisku pewnym problem jest identyfikacja pokrzywdzonego wobec faktu, iż środowisko jest dobrem wspólnym. W tej sytuacji świadczenia kompensacyjne ustawodawca przekierowuje na wyspecjalizowane państwowe fundusze ochrony środowiska oraz organizacje ekologiczne, które stanowią pewien podmiotowy substrat roli pokrzywdzonego. Instytucje te mają gwarantować przeznaczenie pozyskanych środków na cele ochrony środowiska. W odniesieniu do nawiązek

324 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 911 z późn. zm.
325 Dz. U. z 2015 r. poz. 396 z późn. zm.
326 M. Pająk, K. Urbanowicz, R. Zawłocki, *Odpowiedzialność penalna za delikty przeciwko środowisku naturalnemu. Zbiór przepisów z omówieniem*, Warszawa 2020, s. 1.
327 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13.
328 M. Kulik [w:] *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowiska. Komentarz,* (red.) M.. Mozgawa, Warszawa 2017 s. 39.

orzeczonych na rzecz NFOŚiGW należy podkreślić, iż nie są one orzekane na rzecz Skarbu Państwa, lecz bezpośrednio na rzecz NFOŚiGW jako państwowej osoby prawnej. Oznacza to, iż do tych nawiązek nie znajdą zastosowania przepisy o rozłożeniu na raty wynikające z Kodeksu karnego wykonawczego. Dodatkowo w sprawach karnych obowiązuje wykładnia zawężająca i brak jest możliwości stosowania przepisów karnych na podstawie analogii lub domniemania. Należy więc rozważyć jakie przepisy prawa mogłyby stanowić wprost podstawę rozłożenia przez NFOŚiGW nawiązki na raty. W tym zakresie należy dokonać analizy p.o.ś. oraz ustawy o finansach publicznych, które regulują zasady działania NFOŚiGW jako jednostki sektora finansów publicznych.

Przepisy te nie zawierają norm regulujących zasady i procedury rozłożenia na raty kwoty nawiązki orzeczonej na rzecz NFOŚiGW. Art. 401 ust. 7 pkt 14 p.o.ś. wskazuje natomiast, iż orzeczone nawiązki stanowią przychód NFOŚiGW, który powinien być przeznaczony wyłącznie na cele związane z ochroną środowiska. Ustawodawca nie przewidział możliwości rozłożenia tego rodzaju nawiązki na raty, zobowiązując jednocześnie NFOŚiGW do egzekucji tej kwoty i wydatkowania na przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska.

Gdyby zatem, rozłożenie nawiązki na raty było dopuszczalne, to racjonalny ustawodawca ustanowiłby odpowiednią procedurę na poziomie p.o.ś. lub ustawy u.f.p. Takie podejście może być uzasadnione założeniem, iż orzeczenie środka kompensacyjnego, jakim jest nawiązka dotyczy wymiaru kary i ostateczne warunki jej zapłaty, w braku odrębnych przepisów dotyczących ulg, może określić wyłącznie prawomocny wyrok karny.

Ma to istotne znaczenie, ze względu na funkcję represyjną prawa karnego, czyli stopień dolegliwości kary dla sprawcy ze względu na jej wymiar. Należy zauważyć, iż w przypadku rozłożenia na raty nawiązki na rzecz Skarbu Państwa, a więc procedury najbliższej systemowo nawiązce orzekanej na rzecz NFOŚiGW, to właśnie sąd, a nie konkretna państwowa jednostka budżetowa dokonuje rozłożenia nawiązki na raty.

Zatem wpływy z nawiązek orzekanych na rzecz NFOŚiGW powinny być wydatkowane na przedsięwzięcia dotyczące ochrony środowiska i gospodarki wodnej, stanowiąc jedno z wielu źródeł gromadzenia środków na cele ochrony środowiska i potrzeby modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Ich funkcja ekonomiczna i akumulacyjna powinna być analogiczna do administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez właściwe organy za naruszenie warunków decyzji, pozwoleń i przepisów dotyczących korzystania ze środowiska.

2.2. Regulacje prawa prywatnego

Kolejny segment modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska stanowią instrumenty prawa prywatnego. Ich struktura ze względu na oparcie na swobodzie kontraktacji oraz braku formalizmu działania podmiotów prywatnych może być złożona i oparta o standardy wypracowane przez obrót gospodarczy. Wraz z segmentem publicznoprawnym instrumenty te tworzą kompleksowy model regulacyjny dla finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Elastyczność instrumentów prywatnych jest jednak ograniczona regulacją rynków finansowych. Państwo jako regulator formalizuje działania profesjonalnych instytucji finansowych, w szczególności instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych oraz zakładów ubezpieczeń.

Przy konstrukcji instrumentów prawa prywatnego nie istnieje w omawianym modelu regulacyjnym pełna dowolność, ze względu na konieczność realizacji polityki ekologicznej państwa. Plany i strategie publiczne wymuszają formułowanie oferty przedsiębiorcy prywatnego w kierunku realizacji celów ochrony środowiska. Adresatem tej regulacji nie jest wyłącznie podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Państwo może kształtować również postawy konsumenckie oraz obywatelskie przez odpowiednie polityki.

Zestawienie regulacji rynku oraz edukacji ekologicznej konsumenta pozwala na postawienie pytania, czy w obrocie prawnym wykształcenie prawa jednostki do usługi i produktu zrównoważonego środowiskowo jest ekspektatywą, czy też aktualnie prawo to zostało ukonstytuowane przez praktykę rynkową. L. Dziawgo wskazuje na ogromny potencjał usług doradczych w relacji insytucji finansowej z klientem, które moga być elementem edukacji ekologicznej[329].

Istotą jednak instrumentu prywatnego jest pozostawienie „wolnej ręce" rynku pewnej swobody w wypracowaniu standardów oferty odpowiadających celom polityki ekologicznej państwa, w szczególności produktu finansowego oferowanego przez profesjonalne instytucje finansowe.

W tym kontekście finansowaniu powinna podlegać nie tylko funkcja stymulująca stosunki gospodarcze, ale także funkcja promująca określone postawy uczestników obrotu prawnego. Prywatny interes majątkowy jest równoważony przez interes publiczny w ochronie środowiska.

Katalog instrumentów prawa prywatnego zaliczanych do modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest dynamicznym zbiorem rozwiązań prawnych, których ramy nie są

329 L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy:ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Warszawa 2010, s. 41.

wyłącznie związane z prywatnym interesem majątkowym. Dla celów finansowania ochrony środowiska działają mechanizmy rynków finansowych oraz podmioty opierające swój ustrój na regulacjach k.s.h. Z tych względów katalog instrumentów prywatnoprawnych jest szczególnie atrakcyjny ze względu na powiązanie w nim instytucji prawa cywilnego oraz zaawansowanej inżynierii rynków finansowych.

Rozdział ten ma szczególne znaczenie dla wywodu całości pracy, ponieważ dotyczy instrumentów, które co do zasady są regulowane metodą cywilnoprawną. Nie jest to więc katalog instrumentów związany z administracyjnoprawnym charakterem regulacji prawa ochrony środowiska.

Wykorzystanie złożonego montażu instrumentów właściwych rynkom finansowym jest kolejnym etapem rozwoju modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Od instrumentów prawa publicznego model rozwinął się w kierunku instrumentów prawa cywilnego związanych z ochroną własności oraz swobodą kontraktacji. Ważną rolę w tym ujęciu odgrywa wciąż odpowiedzialność cywilnoprawna oraz roszczenia cywilnoprawne wywodzone z deliktów przeciwko środowisku. W ujęciu procesowym egzekucja zasądzonego roszczenia zapewnia finansowanie działań związanych z przywróceniem naruszonego stanu środowiska.

Należy również zwrócić uwagę na możliwy walor pośredni oraz bezpośredni instrumentów prawa prywatnego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Pośredniość może polegać na zapewnieniu szeroko pojętych ram prawnych dla pozyskania finansowania, natomiast bezpośredniość dotyczy wprost ujęcia w warunkach umowy stanowiącej podstawę zastosowania danego instrumentu celu zrównoważenia środowiskowego. Brak osiągnięcia tego celu będzie stanowił niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania umownego. Część instrumentów prawa prywatnego będzie zatem wprost elementem przedmiotowego modelu, a niektóre będą stanowić jedynie konstrukcje powiązane.

W niniejszej pracy dla celów konstrukcyjnych modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska analizie są poddawane instrumenty cywilnoprawne wywodzone z prawa materialnego.

Umowa cywilnoprawna niezależnie od rodzaju rodzaju instrumentu stanowi w przedmiotowym modelu formę kontraktacji obowiązków w ochronie środowiska oraz sposób organizacji przepływów finansowych ze środków prywatnych oraz publicznych. Podmioty publiczne również wykorzystują formę umowy cywilnoprawnej przy wykonywaniu zadań publicznych związanych z finansowaniem ochrony środowiska. Z tego względu swoboda kontraktacji oraz sama forma umowy stanowią nie tyle właściwy instrument, co zasady i instytucje prawa cywilnego przynależne przedmiotowemu modelowi.

Sposobem zapewnienia finansowania realizacji funkcji prawa ochrony środowiska wobec poszukiwania kolejnych instrumentów w modelu regulacyjnym, jest obszar obrotu instrumentami finansowanymi na komercyjnych rynkach finansowych. Bez udziału profesjonalnych instytucji finansowych wykorzystujących instrumenty, w szczególności związane z obrotem papierami wartościowymi oraz zielonymi derywatami zapewnienie finansowania dla postawionych przez międzynarodową wspólnotę celów klimatycznych nie jest możliwe. Pośrednio wpływ profesjonalnych instytucji finansowych takich jak banki, firmy inwestycyjne oraz zakłady ubezpieczeń może polegać również na odcięciu od kapitału komercyjnego podmiotów, które nie stosują lub wręcz łamią umyślnie założenia publicznych polityk w ochronie środowiska[330].

W zakresie identyfikacji instrumentów profesjonalnych instytucji finansowych pomocna jest analiza art. 5 ust. 1 ustawy pr.bankowe dla czynności bankowych w węższym znaczeniu oraz art. 5 ust. 2 ustawy pr.bankowe dla czynności możliwych do wykonywania przez banki, ale nie zastrzeżonych dla tej formy organizacyjnej. Przy bardziej złożonym montażu finansowym możliwe jest wykorzystanie instrumentów finansowych, dla których definicję przez wyliczenie przewiduje art. 2 ust. 1 ustawy u.o.obr.i.f. W pewnym zakresie przepisy te pokrywają potencjalny katalog czynności banku oraz firm inwestycyjnych. Należy też zwrócić uwagę na pewien dualizm w organizacji banków, gdzie pewne czynności mogą być również wykonywane w ramach działalności powierniczej oraz na podstawie art. 70 ust. 2 u.o.obr.i.f. jako wybrane czynności maklerskie. Całość tego katalogu można uzupełnić poprzez analizę możliwych instrumentów dostępnych dla zakładów ubezpieczeń w świetle art. 4 ust. 1 oraz 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[331].

2.2.1. Udział środków prywatnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju

Dla pełnego zrozumienia podejścia do niniejszego modelu konieczne jest wyjaśnienie kilku pojęć, które będą osią dla budowy tego katalogu w ujęciu prywatnoprawnym. Podstawą konstrukcji katalogu instrumentów prawnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska pozostaje interdyscyplinarny charakter ochrony środowiska oraz konstrukcje jednolitego prawa podmiotowego jednostki do egzystencji w środowisku[332].

330 J.Ciechanowicz -McLean, *Finansowanie i obciążanie działalności gospodarczej związanej z ochroną środowiska* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, (red.) Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 133.
331 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1526.
332 U. Szymańska, E. Zebek, *Ochrona środowiska jako interdyscyplinarna dziedzina wiedzy*, Olsztyn 2014, s. 9; J. Trzewik, *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 183.

Ze względu na rosnącą aktywność ustawodawcy europejskiego w zakresie prób opisania działalności gospodarczej poprzez system taksonomii środowiskowej Unii Europejskiej, kluczowe jest wyodrębnienie inwestycji zrównoważonych środowiskowo. W kontekście prawa wspólnotowego uzasadnione jest wyodrębnienie w rozwoju kategorii zrównoważenia środowiskowego[333]. Kierunek zmiany postrzegania problemów ochrony środowiska jest związany z kwestią światopoglądu ekologicznego[334].

Taksonomia Unii Europejskiej, która będzie w dalszej części opisana przy okazji analizy zasięgu działania zasady zrównoważonego rozwoju opiera się na technicznych kryteriach kwalifikacji, które umożliwiają identyfikację wpływu danej inwestycji lub działalności na jeden z sześciu wyznaczonych celów środowiskowych. Ten nowy wymiar realizacji celów klimatycznych Unii Europejskiej do 2050 r. powinien zmienić podejście do rozumienia zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Taksonomia pomimo powołania się na zasadę zrównoważonego rozwoju posługuje się literalnie pojęciem zrównoważenia środowiskowego, w kontekście określenia celów danej inwestycji.

W tym ujęciu w horyzontalnym ujęciu dla systemu prawa, w zasadzie zrównoważonego rozwoju przejawia się wyodrębniony aspekt zrównoważenia środowiskowego jako część „E" pakietu ESG[335].

Cele określone przez taksonomię Unii Europejskiej są wyłącznie celami środowiskowymi. Wynika to z treści art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852[336]. Standaryzacja warunków inwestycji zrównoważonej środowiskowo jest uwarunkowana wytycznymi społeczności europejskiej oraz międzynarodowej. W tym kontekście zrównoważony rozwój ma walor zasady międzynarodowej[337]. Zrównoważenie rozwoju stanowi jednocześnie ograniczenie praw i wolności jednostki, w szczególności tych o charakterze ekonomicznym związanych z prowadzeniem swobodnej działalności gospodarczej[338]. Jest to więc proporcja między ograniczeniem, a postępem gospodarczym[339].

---

333 J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 81.
334 P. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 314.
335 Environmental Social Governance
336 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, s. 13 z późn. zm.).
337 Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, (red.) Z. Bukowski, Toruń 2004, s. 111.
338 K. Zapolska, *Ograniczenie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska w Polsce (na tle prawa UE)*, Warszawa 2020 s. 66.
339 B.Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 147.

Taksonomia społeczna jest obecnie w fazie projektowej co oznacza, iż kwestie społecznego rozwoju zostały wyraźnie oddzielone od kwestii zrównoważenia środowiskowego. Otwiera się inna perspektywa oceny zakresu oddziaływania zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez legislacyjne wyodrębnienia inwestycji zrównoważonych środowiskowo.

W tym ujęciu możliwe i konieczne jest uznanie zasady zrównoważonego rozwoju, w związku z wyprowadzeniem z tej zasady definicji legalnej inwestycji zrównoważonej środowiskowo, jako fundamentu katalogu instrumentów prawa prywatnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Zrównoważenie wykorzystania kapitałów prywatnych jest ważnym elementem polityki i strategii klimatycznych na poziomie europejskim oraz globalnym.

Celem regulacji taksonomicznej jest ukształtowanie oferty przedsiębiorcy prywatnego w kierunku uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju, w tym celów zrównoważonych środowiskowo.

Pakiet regulacyjny określany jako ESG (*Environemntal Social Governance*) jest w zasadzie ograniczeniem swobody prowadzenia działalności gospodarczej, ale w kontekście prawa polskiego ograniczeniem zgodnym z Konstytucją RP z 1997 r., ponieważ celem ograniczenia tej wolności jest w szczególności ochrona środowiska motywowana ważnym interesem publicznym. Ryzyko ESG nie posiada definicji legalnej, natomiast Europejski Urząd Nadzoru Bankowego definiuje je jako ryzyko jakiegokolwiek negatywnego wpływu finansowego na instytucję wynikające z obecnego lub przyszłego wpływu czynników ESG na jej kontrahentów lub zainwestowane aktywa[340]. Istotą zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie jest ograniczenie jednak w pierwszej kolejności strat[341].

Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP z 1997 r. ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Problemem może być charakter pakietu ESG, który zawiera także akty typu *soft law* oraz standardy rynkowe tworzone przez stowarzyszenia i organizacje branżowe, a także wytyczne właściwych organów.

Całość niżej opisanej regulacji Unii Europejskiej mającej za cel przekierowanie kapitałów prywatnych na cele zrównoważonego rozwoju, w tym cele środowiskowe, powinno skutkować uznaniem zasady zrównoważonego rozwoju jako zasady prawa ochrony środowiska. Zasada ta ma wymiar horyzontalny wykraczający poza ochronę środowiska, jednak oparcie o nią prowadzi do konstrukcji zasady inwestycji i działalności gospodarczej zrównoważonej środowiskowo, co stanowi powiązanie środowiska ze sferą gospodarczą[342]. Przed wdrożeniem pakietu regulacyjnego

340 M.Zioło, B.Filipiak, K.Wójtowicz, *Ryzyko ESG w samorządzie terytorialnym,* Warszawa 2024, s. 13.

341 B. Karlikowska, *Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw* [w:] *Finanse na rzecz zrównoważonego rozwoju: gospodarka, etyka, środowisko*, (red.) L. Dziawgo, L. Patrzałek, Wrocław 2014, s. 165.

342 porównaj B. Rakoczy, *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze t. XXI z 2009, s. 545.

ESG aspekt ten nie był wiodący dla prawa ochrony środowiska. Zatem konstrukcja omawianego modelu wpływa na zmianę postrzegania roli zasady zrównoważonego rozwoju dla regulacji prawa ochrony środowiska.

Rozwój społeczny i gospodarczy zostaje zawężony do procesu inwestycyjnego oraz działalności gospodarczej spełniającej cele taksonomii środowiskowej. Wynika to z poniższej analizy regulacji Unii Europejskiej związanej z system taksonomii, ujawnień i raportowania niefinansowego na rynkach finansowych. Ustawodawca europejski położył szczególny nacisk na wyodrębnienie kwestii produktów finansowych realizujących cele zrównoważonego rozwoju.

Zasada zrównoważonego rozwoju nie jest wyłącznie zastrzeżona dla tego obszaru regulacji. Jest zasadą szerszą, którą rozpatrywać należy z poziomu systemu prawa. Zasada ta daje pole do wszechstronnego rozwoju stosunków społecznych i gospodarczych. Jej istotą jest harmonijny rozwój uwzględniający konieczność postępu cywilizacyjnego i gospodarczego, z zachowaniem proporcji względem innych wartości społecznych[343].

W kontekście modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zasada ta może być doprecyzowana jako zrównoważenie środowiskowe rynków finansowych Oznacza to konieczność uwzględnienia w konstrukcji instrumentów finansowych aspektów środowiskowych, społecznych związanych z zasadami i wartościami zarządzania instytucjami finansowymi. W tym kontekście pojawia się problem zgodności działalności instytucji finansowych z regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, ale także z regulacjami typu *soft law* oraz dobrymi praktykami pod kryterium zrównoważenia środowiskowego.

W pewnym sensie odzwierciedleniem zasady zrównoważonego rozwoju jest także ustrój społeczno-gospodarczy uwzględniający zasady gospodarki rynkowej oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Intensywność rozwoju społeczno-gospodarczego wraz z ekstensywnym wykorzystaniem zasobów naturalnych skłania do poszukiwania pewnych proporcji i granic pozwalających na rozwój, ale z zachowaniem możliwości regeneracyjnych ludzi oraz środowiska. Ochrona środowiska jest bowiem blisko związana ze zdrowiem publicznym, co kształtuje silną motywacje interesem publicznym w tym obszarze.

W literaturze przedmiotu autorzy wyrażali już zainteresowanie tą zasadą podkreślając jej znaczenie dla całej regulacji. Autorzy podkreślają międzynarodowy i konstytucyjny walor zasady zrównoważonego rozwoju. Ważnym jej elementem jest jej odzwierciedlenie na poziomie ustawowym[344]. Zasada zrównoważonego rozwoju ma walor godzenia wartości w przypadku ich

343 B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, Białostockie Studia Prawnicze z 2015 nr 18, s. 44.

344 J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 28; M. Górski (red.) *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 51.

konfliktu przy tworzeniu i stosowaniu prawa, w szczególności jeżeli jedną z tych wartości jest ochrona środowiska[345].

Warto zwrócić uwagę na te cechy, jako wykraczające poza ramy regulacji prawa ochrony środowiska. Pierwszym elementem jest rozwój społeczno-gospodarczy korygowany przez zachowanie równowagi i trwałości przyrodniczej. Zatem kryterium oceny, czy dany rozwój ma charakter zrównoważony jest uwzględnienie działań politycznych, gospodarczy i społecznych. Tak zdefiniowany zrównoważony rozwój jest łącznikiem między ochroną środowiska, a pozostałymi procesami społeczno-gospodarczymi[346].

Celem zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnych jak i przyszłych pokoleń. Zgodnie z art. 71 ustawy p.o.ś. zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji i strategii organów publicznych oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[347]. Planowanie strategiczne uwzględniające zrównoważony rozwój jest zatem jednym z kluczowych obowiązków organów publicznych, także w zakresie planowania procesów urbanizacyjnych związanych ładem przestrzennym. W tym miejscu warto podkreślić, iż jest to jeden ze sposobów konkretyzacji ogólnych konstytucyjnych obowiązków władz publicznych związanych z ochroną środowiska. Planowanie strategiczne zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju jest zatem skonkretyzowanym obowiązkiem względem ogólnego przepisu Konstytucji RP z 1997 r. art.74 ust. 2 [348].

Zasada zrównoważonego rozwoju jest wprost uregulowana w art. 1 ustawy p.o.ś. poprzez odniesienie do zasad ochrony środowiska oraz korzystania z jego zasobów naturalnych. Nie jest to tylko kwestia regulacji p.o.ś. Zasada ta ma swoje miejsce także w ustawach szczególnych względem ustawy p.o.ś.

345 B. Rakoczy, *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, Gdańskie Studia Prawnicze z 2021 nr 3(51), s. 23; K. Zapolska, *Outline of the environmental law in Poland*, Białystok 2020, s. 49.

346 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 62.

347 M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 185; porównaj M. Bar, J. Jendrośka, *Proces inwestycyjny a ochrona środowiska : praktyczny poradnik prawny,* Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.

348 Art. 74 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. wskazuje, iż obowiązkiem władz publicznych jest ochrona środowiska. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniająca bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom. Problemem pozostaje możliwość ustalenia konkretnej powinności organów publicznych wyłącznie na podstawie przepisów konstytucyjnych. Wydaje się, iż dla możliwości określania egzekwowalnego obowiązku konieczne jest powiązanie przepisów konstytucyjnych z konkretnym przepisem ustawowym określającym właściwość i ustrój konkretnego organu.

W art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[349] ustawodawca wskazuje, iż ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (w szczególności dotyczy to kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi). Również nieobowiązująca już ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne[350] regulowała gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju[351].

Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne[352] wskazuje, iż ustawa ta ma w szczególności uwzględniać zrównoważony rozwój kraju w odniesieniu do bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopoli, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw oraz energii. Art. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[353] wskazuje, iż przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Ważnym elementem zasady zrównoważonego rozwoju jest wprowadzenie reguły sprawiedliwości wewnątrz i międzypokoloniowej[354] Zgodnie z tą wytyczną planowanie rozwoju powinno mieć walor długofalowy oraz przewidywać dalekosiężne skutki obecnych działań władz publicznych względem przyszłych pokoleń.

Nie ma wątpliwości, iż zasada zrównoważonego rozwoju jest osadzona głęboko w stosunkach międzynarodowych. Z tych powodów jej ujęcie w prawie polskim jest motywowane źródłami prawa międzynarodowego.

Od 3 do 14 czerwca 1992 r. odbyła się konferencja w Rio de Janeiro mająca na celu kontynuację i rozwinięcie deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Środowiska Człowieka przyjętej w Sztokholmie w dniu 16 czerwca 1972 r. oraz dążąca do jej rozszerzenia. W zasadach przyjętych przez deklaracje końcową z tej konferencji pojawiła się wprost zasada

349 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.
350 Akt nieobowiązujący ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.).
351 B. Rakoczy [w:] *Prawo wodne. Komentarz,* (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 29 (komentarz do nieobowiązującej ustawy Prawo wodne z dnia 18 lipca 2001 r.).
352 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43.
353 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198 z późn. zm.
354 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 43; Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim* [w:] *Zrównoważony rozwój: od utopii do praw człowieka,* (red.) A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 104.

zrównoważonego rozwoju[355]. Istoty ludzkie stanowić zatem miały centrum trwałego i zrównoważonego rozwoju i mieć prawo do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą. Deklaracja wprowadziła zasadę suwerennego zarządzania zasobami naturalnymi przez państwa stosownie do własnych polityk dotyczących środowiska i rozwoju.

Wpływ zasady zrównoważonego rozwoju na rynki finansowe jest związany z edukacją inwestora. Jest to wzajemna relacja wynikająca z kształtowania przez instytucje finansowe produktów, których odbiorcą jest klient, którego wymagania i cele zrównoważonego rozwoju są zdefiniowane. Klient wpływa na kształt produktu poprzez oczekiwania wobec oferty instytucji finansowej. Z drugiej strony instytucja finansowa poszerzając katalog produktów finansowych zrównoważonych środowiskowo pozyskuje i edukuje nowych klientów. W ten sposób osiągany jest efekt synergii między strategią biznesową, a rozwojem poglądu społeczeństwa na kwestie zrównoważonego rozwoju. W przypadku inwestycji w dany instrument finansowy istotny jest czynnik SRI (*Social Responsible Investment*), który polega na sprawdzeniu przez inwestora nabywanego aktywa pod względami etycznymi i społecznymi. Obecnie można w tym katalogu czynników ująć także kwestie środowiskowe. W tym kontekście prawo nawiązuje liczne związki z etyczną koncepcja społecznie odpowiedzialności przedsiębiorców (*corporate social responsibility*)[356]. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorcy opiera się na równowadze między państwem, przedsiębiorcą, a społeczeństwem[357].

W przypadku nabycia akcji świadomy inwestor może przyjąć aktywną rolę na przykład poprzez prawo głosu z akcji wobec kształtowania strategii i polityki danej spółki. Schemat ten w szczególności ma znaczenie dla spółek notowanych w publicznym obrocie. Aktywność inwestorów pozwoliła na wprowadzenie zakazu testów na zwierzętach w wybranych firmach farmaceutycznych lub odstąpienie od wielkoformatowego reklamowania produktów tytoniowych[358].

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 5 wskazuje, iż „*Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”*. Rozwijając tę zasadę na poziomie ustawowym art 3 pkt 50 ustawy p.o.ś. wprowadza definicję

355 E. Roszkowska, *Zrównoważony rozwój jako równowaga dynamiczna w uogólnionej grze społecznej*, Ekonomia i Środowisko z 2007, nr 1(37), s. 45.

356 D.J. McBarnet, A. Voiculescu, T. Campbell, *The New Corporate Accountability : Corporate Social Responsibility and the Law,* Cambridge 2007, s. 9.

357 Porównaj A. Doś, *Czynniki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw : ujęcie systemowe*, Katowice 2020, s. 19.

358 A. Doś, *Rynkowe instrumenty finansowe a ochrona środowiska*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze z 2007, nr 14(1164), s. 96.

zrównoważonego rozwoju. Rozumie się przez to 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. Zasada ta stanowi również fundament wspólnotowej polityki na poziomie europejskim.

Na poziomie wspólnotowym zasada ta jest w szczególności istotna w kontekście rozporządzenia Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. (SFDR) [359]. Rozporządzenie dotyczy uczestników rynku finansowego i doradców finansowych w kontekście przejrzystości, w odniesieniu do wprowadzania do działalności ryzyk dla zrównoważonego rozwoju oraz brania pod uwagę niekorzystnych skutków dla zrównoważonego rozwoju w prowadzonych przez nich działaniach, a także w odniesieniu do przedstawiania przez nich informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem na temat produktów finansowych.

Sama koncepcja zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych zasad polityki wspólnotowej już od czasu Traktatu Amsterdamskiego. W kontekście jednak ostatnich regulacji w zakresie *sustainable finance* oraz taksonomii Unii Europejskiej, które mają dać konkretne narzędzia weryfikacji zrównoważenia, zasad ta nabiera nowego wymiaru.

Podejście do tej zasady opiera się na pewnej refleksji filozoficznej. Założeniem jest, iż świat opiera się na pewnych filarach. Filarami tymi są człowiek i jego więzi społeczne, środowisko naturalne oraz ekonomia. W tym duchu we wrześniu 2015 r. światowi przywódcy przyjęli program ONZ „*Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*" ustanawiający zestaw celów zrównoważonego rozwoju[360]. Konieczne jest zachowanie równowagi między rozwojem i każdym z tych filarów. Sposób korzystania z zasobów naturalnych nie powinien być ekstensywny i musi być racjonalny. Jednocześnie ekonomia kierująca się kalkulacją zysku oraz rentownością inwestycji nie powinna naruszać wartości i więzi społecznych. Stały rozwój powinien być jednak podtrzymany i postępować w kierunku takich wartości jak gospodarka niskoemisyjna, zamknięty obieg surowców, przeciwdziałanie kryzysowi klimatycznemu oraz społeczna odpowiedzialność biznesu. Ze względu na potencjalny kryzys klimatyczny oraz braki na rynku surowców energetycznych szczególna rola przypada rozbudowie odnawialnych źródeł energii. Sektorowi finansowemu przypada rola uwzględnienia w

359 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 317, s. 1 z późn. zm.).

360 Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1 | Department of Economic and Social Affairs (un.org) https://sdgs.un.org/2030agenda [dostęp: 01.04.2026].

komercyjnej działalności kryteriów zrównoważonego rozwoju w celu zwiększenia dźwigni dla przyjętego celu publicznego jakim jest zrównoważony rozwój. Jest to jeden z kolejnych przykładów zmiany roli instytucji finansowych w obrocie gospodarczym. Instytucje te stają się również narzędziem realizacji celów polityk publicznych.

Wracając jednak do definicji legalnych zawartych w polskim prawie ochrony środowiska, sama ochrona środowiska została zdefiniowana jako podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Zatem definicja ochrony środowiska zawarta w art. 3 pkt 13 ustawy p.o.ś. uwzględnia zgodność działań z zasadą zrównoważonego rozwoju. Każdy zatem z podmiotów korzystających z zasobów naturalnych powinien w swej strategii to kryterium uwzględnić.

W kontekście sektora finansowego, należy zwrócić uwagę na ostatnią nowelizację art. 83b ust. 10 ustawy u.o.obr.i.f., który wskazuje, iż nabywca instrumentu finansowego powinien być również profilowany pod względem celu inwestycyjnego, w tym celu związanego ze zrównoważonym rozwojem. Jest to modyfikacja obowiązków wynikających z implementowanej dyrektywy MIFID II oraz jej ostatnich zmian w kontekście *sustainable finance,* a także powiązanych procedur taksonomii Unii Europejskiej. Do chwili nowelizacji inwestor był profilowany jako klient docelowy głównie pod względem świadomości ryzyka inwestycyjnego oraz akceptacji ryzyk dla konkretnych produktów. Powyższa zmiana prowadzi jednak do rozszerzenia odpowiedzialności instytucji finansowych (firm inwestycyjnych), wskazując na konieczność badania klienta pod względem celów zrównoważonego rozwoju. Cele te w dużej mierze dotyczą kwestii ochrony środowiska.

Na poziomie wykonawczym na początku 2022 r. został opublikowany projekt zmiany nieobowiązującego rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych[361]. Projekt ten miał na celu dostosowanie do konieczności uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w procesie badania potrzeb i akceptowalności ryzyka przez inwestorów. Obecnie kwestię tę reguluje § 34 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie trybu i

361 Akt nieobowiązujący rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1464).

warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków państwowych prowadzących działalność maklerską, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych [362].

Aktualnie klient instytucji finansowych takich jak banki oraz firmy inwestycyjne jest profilowany pod względem celów zrównoważonego rozwoju, niezależnie od badania jego zdolności do poniesienia ryzyka inwestycyjnego.

2.2.2. Inwestycja zrównoważona środowiskowo

Inwestowanie etyczne (*faith-based investing*), to oprócz zielonego inwestowania (*green investing*), zrównoważonego inwestowania (*sustainable investing*) czy społecznego inwestowania (*community investing*) jedna z form inwestowania społecznie odpowiedzialnego. W kontekście inwestowania etycznego mogą mieć znaczenie przekonania religijne. Przykładem może być nurt *islamic banking.*

Najbardziej egalitarnym pojęciem wydaje się oparcie inwestycji na zasadzie zrównoważonego rozwoju, która może uwzględniać zrównoważenie środowiskowe inwestycji. Bezpośrednie inwestowanie przez nabycie lub wytworzenie infrastruktury w ochronie środowiska może być rozumiane jako zielona inwestycja. Wydaje się że suma celów społecznych i środowiskowych daje kompleksową pulę celów zrównoważonego rozwoju.

Nie można również pominąć faktu, iż zrównoważenie środowiskowe inwestycji nie ma tylko oparcia w technicznych kryteriach określających warunki zgodności inwestycji z ochroną środowiska. Istotne jest wewnętrzne przekonanie lub nawet wiara inwestora w racjonalność inwestycji w aktywa zrównoważone środowiskowo. W tym sensie więc aksjologia modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest związane ze społecznym postrzeganiem konieczności ochrony środowiska jako dobra wspólnego.

Wyodrębnienie inwestycji zrównoważonej środowiskowo, jako sposobu regulacji działalności profesjonalnych instytucji finansowych oraz ukierunkowania działań inwestorów na cele zrównoważone jest jednym ze sposobów na umożliwienie rozwiązania problemu zastosowania instrumentów finansowych w ochronie środowiska[363]. Próba definicji tych instrumentów w ochronie środowiska jest trudna ze względu na koegzystencję prywatnego celu inwestycyjnego z interesem publicznym.

362 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków państwowych prowadzących działalność maklerską, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1735).

363 I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej,* Warszawa 2021 s. 48.

W Polsce inwestycje związane z wykonywaniem zadań publicznych mające charakter zrównoważony środowiskowo, a związane z zapewnieniem finansowania poprzez emisje obligacji były realizowane przez samorządy terytorialne oraz spółki komunalne. Emisje obligacji komunalnych na cele projektów w ochronie środowiska stanowiły pierwsze emisje obligacji, które celowościowo można dzisiaj określić jako zielone obligacje (*green bonds*)[364].

Niezależnie od pobudek inwestycyjnych należy zauważyć, iż nawet jeżeli dana inwestycja w rachunku ekonomicznym wydaje się rentowna, a powoduje szkody w środowisku, to ostatecznie prowadzi do zubożenia społeczeństwa poprzez degradację zasobów naturalnych stanowiących dobro publiczne. Inwestowanie w przedsięwzięcia, czy też aktywa skutkujące ekstensywną eksploatacją środowiska musi prowadzić do ich wyczerpania. W gospodarce i w ekologii istotna jest natomiast pewna powtarzalność operacji zwielokrotniająca przychody oraz multiplikująca efekt ochrony zasobów naturalnych. Przedsięwzięcie gospodarcze opiera się na założeniu ciągłej produkcji lub ciągłym świadczeniu usług, a wręcz zmierza do ustabilizowania portfela klientów. Wyczerpanie zasobów naturalnych stanowiących podstawę działalności przedsiębiorstwa musi oznaczać jego likwidację. Dobrym przykładem jest likwidacja zakładu górniczego wobec wyczerpania kopalin. W ekonomii kwestia zasobów naturalnych był podnoszona przez fizjokratów. Według tej teorii natura jest jedynym czynnikiem tworzącym wartość. W kontekście XVIII w. gospodarki zasadne było odniesienie do ziemi, która tworzyła wartość w rolnictwie oraz rzemiośle rodząc plony lub dostarczając materiały. Teoria czystego zysku z przyrody zakładała więc, iż to środowisko generuje wartości które są bezkosztowe.

W przypadku gospodarki leśnej jednokrotne wycięcie drzewostanu spowoduje brak możliwości jego naturalnego odrodzenia i dalszej zrównoważonej eksploatacji. Z tych względów inwestor powinien być świadomy w jakie aktywa inwestuje i z jakimi przedsięwzięciami wiąże się ta inwestycja. Dla niektórych inwestorów indywidualnych niedopuszczalne może być zaangażowanie ich środków w akcje spółek, których działalność jest oparta na konwencjonalnych źródłach energii.

Obecnie ustawodawca wspólnotowy wykazuje się wysoką aktywnością w kontekście regulacji warunków inwestycji zrównoważonej środowiskowo. Jednym z dokumentów przyjętych w konsekwencji *Green Deal* jest Europejski Zrównoważony Plan Inwestycyjny[365]. Plan ten podkreśla założenia *Green Deal*.

364 M. Rudnicki, *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska,* Lublin 2005, s. 525.

365 Communication from the Commision to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Commitee and the Committee of the Regions, *Sustainable Europe Investment Plan -Green Deal Investment Plan* Bruksela 14.12021 COM(2020) 20.

Po pierwsze celem do 2050 roku jest całkowity brak emisji gazów cieplarnianych (*greenhouse gas*). Po drugie wzrost ekonomiczny powinien być rozdzielony od ekstensywnego zużycia zasobów naturalnych i odbywać się z poszanowaniem życia i zdrowia ludzi, a także środowiska naturalnego. Te dość ogólne cele wydają się jednak oddawać istotę zrównoważonego rozwoju. Postęp gospodarczy nie powinien prowadzić do eliminacji i zużycia zasobów naturalnych. Ten sposób postępowania powinien również zabezpieczyć zdrowie i życie ludzi w czystym środowisku naturalnym. Aspekt powyższy powinien odnosić się do używanego w deklaracjach międzynarodowych „*wellbeing*" tłumaczonego nie tylko jako dobrobyt, ale także jako dobrostan mentalny. Pojęcie to nie powinno odnosić się tylko do czysto fizycznych cech, ale także właściwego stanu mentalnego i estetycznego człowieka względem substancji otaczającego go środowiska.

Komisja Europejska publikując plan inwestycyjny dla zrównoważonego rozwoju zidentyfikowała lukę finansową w zasobach koniecznych do realizacji celów *Green Deal* do 2050 r.

Jednymi z instrumentów finansowych mogących wypełnić te lukę są instrumenty dłużne oparte na emisji papierów wartościowych, w szczególności obligacji. Suma środków instrumentów publicznych oraz wspierających instrumentów prywatnych może nawet oscylować w granicach jednego biliona euro. Rocznie wydatki na cele zrównoważonych inwestycji dla celów *Green Deal* mogą sięgnąć nawet 250 miliardów euro.

Jednym z centralnych filarów polityki ekologicznej ma być Europejski Bank Inwestycyjny, która ma się stać europejskim bankiem klimatycznym. Według politycznych deklaracji prawie połowa inwestycji tego banku ma trafić na cele zrównoważonego rozwoju i transformację klimatyczną.

W celu wygenerowania większej ilości kapitału konieczne jest powiązanie wydatków ze środków budżetu Unii Europejskiej z komercyjnymi środkami instytucji finansowych oraz środkami prywatnych inwestorów, także będących konsumentami.

Ważnym elementem jest więc ukierunkowanie intencji i celów inwestycyjnych małych i średnich inwestorów na cele zrównoważonego rozwoju. Na rynkach kapitałowych skierowanie apetytu inwestycyjnego na zakup instrumentów powiązanych z tymi celami jest kluczowe dla akumulacji wskazanych kwot. Znajdą tu zastosowanie rożne formy interwencji od funduszy publicznych tworzonych w budżecie Unii Europejskim oraz budżecie państwa ukierunkowanych na cele ochrony środowiska lub szerzej zrównoważonego rozwoju, do funduszy inwestycyjnych typu zamkniętego i otwartego funkcjonujących na rynkach komercyjnych.

Celowe fundusze o charakterze publicznoprawnym mogą stanowić jako zapis księgowy wyodrębnioną część wydatków publicznych stanowiąc wyjątek od zasady jednolitości budżetu

publicznego, w którym konkretne wpływy nie są ściśle związane z konkretnymi wydatkami. Fundusze te mogą przyjmować także formy korporacyjne mające walor podmiotowości prawnej.

Na poziomie europejskim takim podmiotem może być Europejski Fundusz Inwestycyjny utworzony w 1994., którego większościowym udziałowcem jest Europejski Bank Inwestycyjny, Unia Europejska oraz szereg wyspecjalizowanych banków państw członkowskich.

Zrównoważone finansowanie ma być sercem systemu zapewniającego budżet dla przyszłych wyzwań określonych przez *Green Deal* do 2050 r. Celem jest ukierunkowanie tych środków na cele odpowiedzialności środowiskowej i społecznej.

W kontekście niniejszej pracy znaczenie dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma przede wszystkim pojęcie zrównoważenia środowiskowego inwestycji.

Ramami prawnymi które mają określić miejsce zrównoważonego finansowania jest taksonomia Unii Europejskiej, która w pierwszej podejściu skoncentrowała się na celach zrównoważonych środowiskowo. Kolejnym krokiem ustawodawcy wspólnotowego powinno być uregulowanie taksonomii społecznej. Impulsem ma też być rozbudowane raportowanie niefinansowe, które jest obowiązkiem równym sprawozdawczości finansowej oraz transparentne ujawnienia produktowe i planistyczne w zakresie zrównoważonego finansowania. Uzupełnieniem systemu powinny być wskaźniki klimatyczne oraz obiektywny system ratingowy dla projektów w zakresie ochrony środowiska. System powinny domknąć regulacje dotyczące tzw. *green claims*, a więc regulacji oświadczeń przedsiębiorcy w związku z oznaczeniem w jego ofercie etykiety opisujących produkt jako zrównoważony lub środowiskowo zrównoważony (*eco labeling*). Przedsiębiorcy zostaną również poddani badaniom należytej staranności w zakresie ustalenia właściwego łańcucha wartości.

Proces ten będzie wymagał rozwiniętej metodologii instytucji dostarczającej ocen ratingowych dla konkretnych podmiotów lub inwestycji. W tym zakresie również Unia Europejska podejmuje inicjatywy legislacyjne zmierzające do harmonizacji kwestii badania i oceny pod względem zgodności z kryteriami ochrony środowiska.

Precyzyjny taksonomiczny opis działalności może pozwolić na ujednolicenie kryteriów dostępu do finansowania publicznego i prywatnego na projekt ukierunkowany na cele ochrony środowiska. Taksonomia powinna być również narzędziem zapewniającym zgodność opisu działalności ze standardami działalności instytucji publicznych. Docelowo zatem standardy instytucji publicznych i prywatnych powinny opierać się na jednolitym systemie wskaźników i standardów.

Problemem jest stworzenie przestrzeni dla selekcji projektów odpowiadających celom zrównoważonego rozwoju. Celom tym powinno służyć rozbudowane doradztwo i praca edukacyjne ze strony instytucji publicznych względem prywatnych instytucji finansowych oraz mniejszych inwestorów. W polskich warunkach powinna zatem zmienić się rola Komisji Nadzoru Finansowego, która oprócz funkcji regulatora powinna podejmować aktywne inicjatywy na rzecz określenia, wyjaśnienia i promowania ram zrównoważonego finansowania. Zatem rola ta powinna mieć nie tylko walor nadzorczy, ale i szkoleniowo-edukacyjny. Część rynku kapitałowego uwzględniająca oprócz kryteriów ekonomicznych czynniki ekologiczne jest pewnym segmentem[366]. Ten obszar rynku jest perspektywiczny, natomiast konieczna jest stymulacja jego rozwoju. Należy oczekiwać, iż w związku z przenikaniem się rynku kapitałowego z ochroną środowiska rozwojowi będzie podlegał ekologiczny rynek kapitałowy[367].

Kwestia wdrożenia wspólnotowego prawa ochrony środowiska, do którego należy zaliczyć regulację inwestycji zrównoważonej środowiskowo, na poziomie prawa krajowego jest związana z zachowaniem precyzji wobec horyzontalnej regulacji wspólnotowej. W polskim ustawodawstwie w zasadzie nie ma w obecnym stanie regulacji odnoszącej się do definicji legalnej prywatnej inwestycji lub instrumentu o celach środowiskowych. Istnieje zatem konieczność precyzyjnej wykładni niedookreślonych pojęć[368].

Transformacja rynków europejskich w kierunku zrównoważenia środowiskowego oraz społecznego powinna mieć sprawiedliwy wymiar, zgodny z zasadą, iż nikt nie pozostanie społecznie wykluczony w kontekście zmian klimatycznych. Dotyczy to na przykład sektorów gospodarki i przedsiębiorstw opartych na konwencjonalnych źródła energii, takich jak w Polsce górnictwo węgla kamiennego. Wyrównaniu szans pracowników pozbawionych zatrudnienia w tych sektorach mają się zająć fundusze ukierunkowane na wyeliminowanie skutków transformacji[369]. Proces transformacji może odbywać się poprzez przekwalifkowanie zawodowych górników na przykład na serwiserów instalacji odnawialnych źródeł energii. W ten sposób może zostać zachowana synergia między rynkiem pracy, sprawami społecznymi oraz ochroną środowiska.

Taksonomia stanowi główny filar ram zrównoważonego finansowania projektowanego przez Unię Europejską. Pierwszym założeniem które wpisuje się w cele traktowe jest utworzenie wspólnego rynku, który będzie charakteryzował się zrównoważonym rozwojem oraz

366 L. Dziawgo, *Problem ochrony środowiska na rynku kapitałowym*, Ekonomia i Środowisko z 2007 nr 1(31), s. 110.

367 K. Zacharzewski, *W sprawie pojęcia ekologicznego rynku kapitałowego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska z 2016, nr 2, s. 27.

368 J. Sommer, T*eoretyczne i praktyczne problemy implementacji prawa wspólnotowego ochrony środowiska do polskiego systemu prawnego* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) J. Jendrośka, M. Bar, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2008, s. 47.

369 Proces ten dokumenty Unii Europejskiej określają jako Mechanizm Sprawiedliwej Transformacji wspierany środkami Funduszu Sprawiedliwej Transformacji.

zabezpieczeniem jakości życia obywateli oraz stanu środowiska naturalnego[370]. Jako źródła założeń tego systemu ustawodawca europejski wskazuje także prace Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym globalne ramy na rzecz zrównoważonego rozwoju Agenda 2030[371]. Ramy wyznaczyły 17 celów zrównoważonego rozwoju[372] oraz 169 zadań umożliwiających zrównoważony rozwój. W szczególności cel szósty związany z gospodarką wodną oraz cele trzynasty, czternasty oraz piętnasty traktujące o ochronie środowiska mają znaczenie dla wyodrębnienia rozwoju zrównoważonego środowiskowo.

Kolejnym źródłem precyzującym neutralność klimatyczną do 2050 r. jest porozumienie paryskie do którego przystąpiła Unia Europejska[373].

Porozumienie dąży do intensyfikacji globalnej odpowiedzi na zagrożenie związane ze zmianami klimatu, w kontekście zrównoważonego rozwoju i wysiłków na rzecz likwidacji ubóstwa, między innymi poprzez ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2 °C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz kontynuowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5 °C. Założenie to opiera się na uznaniu, że takie działanie znacząco zmniejszy ryzyka związane ze zmianami klimatu i ich skutki, oraz zwiększy zdolności do adaptacji do negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspieranie odporności na zmiany klimatu i rozwoju związanego z niską emisją gazów cieplarnianych w sposób niezagrażający produkcji żywności. Dodatkowo konieczne zapewnienie spójności przepływów

370 N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford University Press 2014, s. 13.

371 Regulacja Zgromadzenia Ogólnego ONZ Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 z dnia 25 września 2015 r.

372 Cele Zrównoważonego Rozwoju. Cel 1. Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie. Cel 2. Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo. Cel 3. Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt. Cel 4. Zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie. Cel 5. Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt. Cel 6. Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi. Cel 7. Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie. Cel 8. Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi. Cel 9. Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność. Cel 10. Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami. Cel 11. Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu. Cel 12. Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Cel 13. Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom. Cel 14. Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony. Cel 15. Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymywać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej. Cel 16. Promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu. Cel 17. Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.

373 Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 282, s. 1).

finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu.

Zauważalna jest więc intencja do podjęcia działań w kierunku ustanowienia ram zrównoważonego finansowania. Osiągniecie bowiem funkcji ochrony środowiska nie jest możliwe bez zapewnienia źródeł finansowania.

Punktem wyjścia dla unijnej taksonomii okazały się kwestie środowiskowe związane z łagodzeniem zmian klimatu. Grupy eksperckie wskazały na konieczność opisania danej działalności jako „ekologicznej" lub „zrównoważonej". Zakreślone zatem rozporządzeniem taksonomicznym ramy ułatwiające zrównoważone inwestycje odnoszą się inwestycji zrównoważonych środowiskowo[374].

Zrównoważenie środowiskowe uwzględnia takie czynniki jak zmiana klimatu, utrata bioróżnorodności, nadmierne zużycie zasobów w skali światowej, niedobór żywności, zubożenie warstwy ozonowej, zakwaszanie oceanów, pogorszenie się systemu wody słodkiej oraz zmiany użytkowania gruntów, jak również pojawianie się nowych zagrożeń, w tym niebezpiecznych substancji chemicznych i ich połączonych efektów. Oznacza to spełnienie postulatu kompleksowej ochrony środowiska. W tym ujęciu problemy te także dotykają kwestii związanych ze stosunkami rolnoprawnymi oraz przepisami sanitarnymi.

Regulacja powinna przeciwdziałać *greenwashingowi,* który dotyczy pseudoekologicznego marketingu poprzez promowanie i oznaczanie produktów niespełniających norm środowiskowych jako „zielonych produktów". Opis danej działalności powiązany z raportowaniem i ujawnieniami informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju powinien dać konsumentom skuteczne narzędzie do weryfikacji profilu przedsiębiorcy oraz jego oferty. Taksonomiczna oraz informacyjna transparentność mogą stanowić filar prawa konsumenta.

Należy również wziąć pod uwagę, iż w powiązaniu z ochroną środowiska, która jest mocno oparta o konkretne wartości oraz obiektywne społeczne przekonania, może w sferze konsumenckiej ewoluować do rangi prawa podmiotowego, które mogłoby być ujęte w katalogu praw człowiek kolejnej generacji. Treścią tego prawa byłoby zatem uprawnienie do otrzymania jako konsument zrównoważonego środowisko produktu. Prawu temu powinien odpowiadać obowiązek dostawcy usługi lub towaru do przestrzegania określonych standardów społecznych i środowiskowych w całym procesie produkcji.

374 R. Maruszkin *et al.* [w:] *Taksonomia. Komentarz do rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje*, (red.) Radosław Maruszkin, Warszawa 2022, s. 16.

Wartością i dobrem chronionym byłoby prawo jednostki do korzystania z czystego środowiska w celu zachowania zdrowia fizycznego oraz zaspokojenia estetycznej potrzeby korzystania z nieskażonych zasobów naturalnych.

Na rynku finansowym taksonomia ma budować zaufanie inwestora do firmy inwestycyjnej oraz służyć mu jako narzędzie weryfikacji jego celów zrównoważonego rozwoju. W przypadku klientów odpowiadających profilowi ekologicznego inwestora cel inwestycyjny zostanie zrównoważony także środowiskowo.

Podjęcie obowiązków taksonomicznych przez podmioty wprost zobowiązane przepisami prawa niewątpliwie będzie impulsem dla całego rynku finansowego oraz organów publicznych. Może to wpłynąć na wykształcenie dobrych praktyk, także wśród podmiotów będących poza zakresem zastosowania regulacji taksonomicznej oraz procesem kształtowania polityk publicznych. W szczególności może to dotyczyć podejścia organów nadzorujących rynki finansowe.

Taksonomia unijna określa sześć celów środowiskowych którymi są łagodzenie zmian klimatu, adaptacja do zmian klimatu, zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola oraz ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

Łagodzenie zmian klimatu powinno opierać się na wspomnianym porozumieniu paryskim zmierzającym do obniżenia wzrostów temperatury oraz ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. Działalność gospodarcza prowadząca do realizacji tych celów powinna w tym zakresie wnosić istotny wkład. Kryterium istotnego wkładu stanowi w regulacji taksonomicznej kryterium kwalifikacji danej działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowisko. Działalność zmierzająca do łagodzenia klimatu powinna także dotyczyć ograniczenia lub powstrzymawania niekorzystnych skutków obecnych lub oczekiwanych przyszłych warunków klimatycznych albo ryzyka związanego z takimi niekorzystnymi skutkami.

Pojawia się tym samym zagadnienie przeciwdziałania klęskom żywiołowym z uwzględnieniem właściwych polityk Unii Europejskiej oraz umów międzynarodowych[375]. Pozostałe cele powinny być realizowane zgodnie z sektorowymi regulacjami unijnymi. Ujęcie danego celu może mieć wszechstronny charakter. Przykładowo osiągniecie celu gospodarki o obiegu zamkniętym, to nie tylko kwestia zarządzania odpadami, ale także praca nad produktem, który jest trwały i długo amortyzuje się w czasie. Wobec wysokiej jakości i długiego czasu życia produkt wejdzie do obiegu później jako odpad, co wydłuży obieg materiałów i odpadów w gospodarce. Dla celów odbudowy bioróżnorodności istotne mogą być usługi ekosystemowe.

375 Porozumienie z Sendai ustalające ramy przeciwdziałania klęskom żywiołowym jest pierwszym instrumentem w tym zakresie współgrającym z Porozumieniami paryskimi, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, ONZ.

Centrum taksonomicznej regulacji jest pojęcie inwestycji zrównoważonej środowiskowo. Kryteria określone przez Rozporządzenie taksonomiczne UE mają na celu określenie zrównoważenia środowiskowego tej inwestycji. Zakresem zastosowania objęto środki określające wymogi dla uczestników rynków finansowych oraz emitentów. Podmioty te mogą oferować produkty finansowe, w tym obligacje korporacyjne zrównoważone środowiskowo. Istnieje bezpośrednie powiązanie strategiczne z projektowanym standardem zielonej obligacji wskazującym na elementy konieczne emisji tego typu papieru wartościowego. Uczestnikiem rynku finansowego jest podmiot kwalifikowany zgodnie z art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. (SFDR)[376]. Rozporządzenie to jest określone w obrocie jako SFDR (*Sustainable Finance Disclosure Resolution*). Jest to ważny element regulacji w pakiecie ESG oraz *Green Deal* związany z ujawnieniami w obszarze zrównoważonego finansowania.

Taksonomia jako związana z podmiotami profesjonalnymi na rynkach finansowych łączy się z ogólnymi regulacjami dla obrotu instrumentami finansowymi pod względem definicji. Istotne wspólne definicje umożliwiające dopełnienie zakresu taksonomii zostały ujęte w dyrektywie MIFID II[377].

Zgodnie z art. 4 ust.1 pkt 1 MIFID II firma inwestycyjna oznacza każdą osobę prawną, której działalność prowadzona w sposób zawodowy i regularny polega na świadczeniu jednej lub większej liczby usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich bądź prowadzeniu jednego lub większej liczby rodzajów działalności inwestycyjnej. Natomiast zarządzanie portfelem oznacza zarządzanie portfelami zgodnie z upoważnieniami udzielonymi przez klientów w oparciu o zasadę swobodnego, indywidualnego uznania klienta, w przypadku gdy portfele te obejmują jeden lub większą liczbę instrumentów finansowych.

---

376 Uczestnikiem rynku finansowego jest:
a) zakład ubezpieczeń, który udostępnia ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny;
b) firma inwestycyjna, która świadczy usługi zarządzania portfelem;
c) instytucja pracowniczych programów emerytalnych (IORP);
d) twórca produktu emerytalnego;
e) zarządzający alternatywnym funduszem inwestycyjnymi (ZAFI);
f) dostawca ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE);
g) zarządzający kwalifikowalnym funduszem *venture capital* zarejestrowany zgodnie z art. 14 rozporządzenia (UE) nr 345/2013;
h) zarządzający kwalifikowalnym funduszem na rzecz przedsiębiorczości społecznej zarejestrowanym zgodnie z art. 15 rozporządzenia (UE) nr 346/2013;
i) zarządzającą przedsiębiorstwem zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (spółka zarządzającą UCITS);
j) instytucja kredytowa, która świadczy usługi zarządzania portfelem.

377 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 (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, s. 349 z późn. zm.).

Preferencje klienta w zakresie celów inwestycyjnych oraz celów zrównoważonego rozwoju zostały sprecyzowane w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2017/565 z dnia 25 kwietnia 2016 r. uzupełniającym dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy[378]. Rozporządzenie w art. 2 pkt 7 definiuje preferencje w zakresie zrównoważonego rozwoju oznaczają wybór klienta lub potencjalnego klienta dotyczący tego, czy i w jakim zakresie do jego inwestycji należy włączyć co najmniej jeden z wybranych instrumentów finansowych, w tym dotyczących inwestycji zrównoważonych środowiskowo w rozumieniu taksonomii Unii Europejskiej art. 2 pkt 1 rozporządzenia taksonomicznego UE. Wyżej wymienione rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 adresuje również problem konfliktu interesów oraz jego wyeliminowanie w sytuacji, w której mógłby szkodzić między innymi celom zrównoważonego rozwoju klienta (art. 33 tego rozporządzenia).W przypadku gdy żaden instrument finansowy nie odpowiada preferencjom klienta lub potencjalnego klienta w zakresie zrównoważonego rozwoju i klient postanawia dostosować swoje preferencje w zakresie zrównoważonego rozwoju, firma inwestycyjna udokumentuje decyzję klienta wraz z jej uzasadnieniem.

W tym kontekście widoczne jest ukierunkowanie regulacji taksonomicznej na adresatów będących podmiotami profesjonalnymi na rynkach finansowych. Przymiot profesjonalny w tym kontekście nie jest zależny od regulacyjnego określenia podmiotów profesjonalnych i uprawnionych w obrocie instrumentami finansowymi w kontekście regulacji MIFID II.

W podmiotowym zakresie taksonomii mieści się również uczestnik rynków finansowych, który udostępnia produkt finansowy. Definicja produktu finansowego jest również ustalona w rozporządzeniu SFDR[379].

Aby dana inwestycja została uznana za zrównoważoną środowiskowo powinna finansować co najmniej jedną działalność gospodarczą kwalifikowaną na podstawie rozporządzenia taksonomicznego UE. Kwalifikacja ta jest możliwa, jeżeli dana działalność wpisuje się w jeden z

---

378 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z dnia 25 kwietnia 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 87, s. 1 z późn. zm.).

379 Produkt finansowy oznacza:
a) portfel zarządzany zgodnie z pkt 6 niniejszego artykułu;
b) alternatywny fundusz inwestycyjny (AFI);
c) ubezpieczeniowy produkt inwestycyjny;
d) produkt emerytalny;
e) program emerytalny;
f) UCITS (przedsiębiorstwo zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe);
g) OIPE (ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny).

sześciu celów określonych taksonomią, nie wyrządza poważnych szkód celom środowiskowym, jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami oraz spełnia kryteria techniczne wyznaczone przez Komisję Europejską. Delegacja dla wydania kryteriów technicznych jest regulowana w sposób szczególny przy przepisach określających wymienionych sześć celów środowiskowych.

Jeżeli w ramach działalności zrównoważonej środowiskowo są ujawnianie informacje o produkcie finansowym, to ujawnienie powinno dodatkowo zgodnie z art. 5 rozporządzenia taksonomicznego UE zawierać informacje o osiąganym celu środowiskowym oraz sposobie kwalifikacji tej działalności jako zrównoważonej środowiskowo. Ujawnianie powinno zawierać procentowy udział inwestycji zrównoważonych środowiskowo w odniesieniu do konkretnego produktu.

Również podmioty prowadzące sprawozdawczość niefinansową zgodnie z art. 19a dyrektywy NFRD[380] zostały objęte nowymi regulacjami. Obecnie segment raportowania niefinansowego jako procesu w sprawozdawczości przedsiębiorstw podlega dynamicznemu rozwojowi w kontekście celów zrównoważonego rozwoju. Wynika to z poszerzenia przez ustawodawcę europejskiego katalogu podmiotów objętych raportowaniem poprzez wprowadzenie dyrektywy CSRD[381]. Należy podkreślić, iż tak jak w przypadku rozporządzenia taksonomicznego UE osią jest zrównoważenie środowiskowe, tak w przypadku rozporządzenia SFDR oraz dyrektyw NFRD oraz CSRD zakres jest szerszy, ponieważ obejmuje całkowite zrównoważenie rozwoju, w tym kwestie środowiskowe oraz społeczne. Wsparciem taksonomii będzie zatem oprócz obowiązku ujawnień czynników ryzyka dla produktów finansowych, także sprawozdawczość przedsiębiorstw w zakresie kwestii społecznych i środowiskowych. Rożnica między sprawozdawczością niefinansową społeczną i środowiskową, a systemem ujawnień z rozporządzania SFDR jest taka, iż ujawnienia SFDR w zakresie zrównoważonego finansowania są regulacją o charakterze branżowym i dotycząc głównie dużych instytucji finansowych zajmujących się doradztwem w procesach inwestycyjnych. Raportowanie CSRD dotyczy natomiast w pewnym zakresie także małych, średnich przedsiębiorców z rożnych branż. Raportowanie CSRD może objąć nawet kilkadziesiąt tysięcy przedsiębiorców w skali Unii Europejskiej, co będzie stanowiło poważny czynnik transformacji gospodarki w zrównoważoną społecznie oraz środowiskowo. Sprawozdawczość CSRD może jednak ulec zmianom osłabiającym tempo wdrażania, ze względu na zwrot

380 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, s. 19 z późn. zm.).

381 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 322, s. 15).

ustawodawcy wspólnotowego w kierunku zwiększenia konkurencyjności gospodarki UE. Zmianą taką może być ogłoszony w lutym 2025 r. pakiet Omnibus, który również dotyczy sprawozdawczości niefinansowej.

Wydaje się, iż w pakiecie ESG właśnie zrównoważenie środowiskowe jest głównym motywem i związaniem regulacji Unii Europejskiej z funkcjami prawa ochrony środowiska.

Jeżeli zatem takie powiązanie istnieje, to system zrównoważonego finansowania oparty na strategii *Green Deal* UE i kierujący kapitały prywatne na cele zrównoważonego rozwoju stanowi element modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Inwestycja zrównoważona środowiskowo może mieć znaczenie potoczne jako inwestycja, która dotyczy wytworzenia konkretnego efektu rzeczowego w infrastrukturze środowiskowej oraz osiągniecia dalszych celów ekologicznych, które na przykład w wyniku powstania infrastruktury realizują się w obniżeniu emisji gazów cieplarnianych. W szczególności w przypadku celowanych dofinansowań ze środków publicznych w przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska można od dawna posługiwać się pojęciem inwestycji ekologicznej. Było to możliwe nawet przed wejściem w życie rozporządzenia taksonomicznego UE wprowadzającego definicję legalną inwestycji zrównoważonej środowiskowo na potrzeby taksonomii Unii Europejskiej obejmującej prywatnych przedsiębiorców.

W szczególności publiczne fundusze ochrony środowiska przynależne do sektora finansów publicznych stosowały wzorce pożyczek ekologicznych odwołujących się do konkretnego efektu rzeczowego oraz ekologicznego po stronie pożyczkobiorcy. Oprócz więc zwrotu pożyczki wraz z oprocentowaniem, pożyczkobiorca był również zobowiązany do osiągnięcia wyznaczonych umową pożyczki efektów ekologicznych. Podejście takie oznaczało wypracowanie umowy pożyczki, w której oprócz wypłaty jej kapitału występuje ekwiwalentne świadczenie wzajemne związane z uzyskaniem wyżej opisanego efektu. Taka konstrukcja modyfikowała ocenę tej umowy oraz otwierała drogę do przyjęcia waloru umowy wzajemnej, co w przypadku klasycznej pożyczki lub bankowej pożyczki pieniężnej jest dyskusyjne. Sam zwrot kapitału nie jest bowiem ekwiwalentnym i wzajemnym świadczeniem.

Można również w zakresie finansowania dłużnego papierami wartościowymi nawiązać do emisji obligacji komunalnych o konkretnym celu związanym z zadaniem publicznym w ochronie środowiska. Tego typu zielona emisja obligacji powinna być rozumiana jako inwestycja zrównoważona środowiskowo. W szczególności walor ten gwarantują zapisy o obowiązkowej certyfikacji projektów dla których emisja zielonych obligacji generuje źródło finansowania.

Źródła rozumienia pojęcia inwestycji zrównoważonej środowiskowo zawierają się w realizacji przez państwo zadań publicznych w ochronie środowiska poprzez inwestycje własne lub

system dofinansowań ze środków publicznych prywatnych podmiotów. Aktualnie prawo wspólnotowe przyjęło jako funkcję stymulację procesów gospodarczych poprzez uregulowanie przekierowania kapitałów i inwestycji prywatnych na cele zrównoważonego rozwoju, w tym cele środowiskowe. Jak wskazuje L. Dziawgo inwestorem na rynku finansowym zorientowanym ekologicznie może być także osoba fizyczna. Efekt skali związany z ilością uczestników rynku może stanowić istotną dźwignię dla inwestycji zrównoważonych środowiskowo. W odróżnieniu od tradycyjnego rynku finansowego reguła inwestowania jest korygowana o kolejne kryterium. Można ją więc opisać jako regułę opartą na wadze dochodowości, ryzyka, płynności i ekologiczności[382].

W ujęciu węższym w świetle zasad taksonomii Unii Europejskiej konieczne jest odniesienie do przepisów art. 2 pkt 1 w związku z art. 3 rozporządzenia taksonomicznego UE, które definiuje wprost inwestycję zrównoważoną środowiskowo. Rozporządzenie ustanawia kryteria służące ustaleniu, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo na potrzeby określenia stopnia zrównoważenia inwestycji w tę działalność. Podstawą oceny jest zatem ocena zrównoważenia w działalności przedsiębiorcy sześciu środowiskowych celów obejmujących kwestie łagodzenia zmian klimatu, adaptacji do tych zmian, ochrony zasobów wodnych, gospodarki o obiegu zamkniętym, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz ochrony bioróżnorodności.

Działalność zrównoważona środowisko nie może powodować poważnych szkód względem sześciu celów środowiskowych. W kontekście łagodzenia zmian klimatu szkoda może polegać na znaczącej emisji gazów cieplarnianych, a w przypadku adaptacji do zmian klimatu na nasileniu niekorzystnych skutków obecnych i oczekiwanych, przyszłych warunków klimatycznych (art. 17 ust. 1 lit. a oraz lit. b rozporządzenia taksonomicznego UE).

Minimalnymi gwarancjami są procedury stosowane przez przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą, które mają zapewnić przestrzeganie Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Wytycznych Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących biznesu i praw człowieka, w tym zasad i praw określonych w ośmiu podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz zasad i praw określonych w Międzynarodowej Karcie Praw Człowieka

Zgodnie z wyżej opisaną regulacją inwestycja lub działalność może być uznana za zrównoważoną środowiskowo, jeżeli wnosi istotny wkład w jeden z sześciu celów taksonomii

382 L. Dziawgo, *Pozyskiwanie kapitałów osób fizycznych na rynku finansowym w celu ochrony środowiska naturalnego*, Toruń 1998, s. 41; tam też M. Demel, J. Gelbrich, K., J. Weber, *Rendite ohne Reue*, Eichborn, Frankfurt 1996 s.18-19.

środowiskowej, nie wyrządza poważnych szkód tym celom, spełnia minimalne gwarancje oraz kryteria techniczne określone przepisami.

Przykładowo dana działalność gospodarcza zgodnie z art. 10 rozporządzenia taksonomicznego UE kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu, jeżeli działalność ta wnosi istotny wkład w ustabilizowanie stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie pozwalającym zapobiec groźnej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny, zgodnie z długoterminowym celem dotyczącym temperatury określonym w porozumieniu paryskim poprzez niedopuszczanie do powstania emisji gazów cieplarnianych lub ich ograniczanie lub zwiększanie pochłaniania gazów cieplarnianych, w tym poprzez innowację procesową lub produktową.

Między innymi może się to odbywać poprzez wytwarzanie, przekazywanie, przechowywanie, dystrybuowanie lub wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych. Warto w tym miejscu podkreślić, jaki zakres ma regulacja adresując obowiązki do całego łańcucha podmiotów zajmujących się wytwarzaniem, dystrybucją i obrotem energią. W takim ujęciu inwestycją zrównoważoną środowiskowo może być inwestycja w działalność obejmującą budowę i prowadzenie farmy wiatrowej lub spalarni biomasy.

Taka inwestycja może być wprost określona jako „zielona" ze względu na bezpośrednie wytworzenie konkretnego efektu rzeczowego w ochronie środowiska, który w sensie rachunkowym stanowi środek trwały w ewidencji przedsiębiorstwa. Odróżnić należy efekt rzeczowy od efektu ekologicznego, który stanowi dalekosiężny efekt i nie dotyczy wytworzenia konkretnego substratu materialnego mieniu przedsiębiorcy, lecz dotyczy efektu w środowisku. Efektem takim może być obniżenie emisji pyłów lub gazów.

Od tej bezpośrednio „zielonej" inwestycji warto odróżnić inwestycje, które są powiązane ze zrównoważonym rozwojem, w tym z funkcjami prawa ochrony środowiska, w sposób pośredni na przykład przez fakt, iż dostawca danego produktu finansowego utworzył w ramach swojej organizacji tak zaawansowany łańcuch wartości społecznych oraz promujących ochronę środowiska, iż ma możliwość przy okazji sprzedaży produktu zrealizować pewne parametry swoje działalności, które nie są częścią tego produktu finansowego. Wskaźniki te nie będąc częścią produktu finansowego są częścią wewnętrznych procesów przedsiębiorcy.

Zatem samo świadczenie usługi lub produktu nie ma w wykonaniu umowy między stronami skutku w postaci efektu rzeczowego w ochronie środowiska. Istnieje jedynie dalekosiężny efekt ekologiczny wynikający z całokształtu organizacji przedsiębiorcy. Sytuacja taka może mieć miejsce na przykład w przypadku kredytu na zakupu sprzętu informatycznego, który jest efektem rzeczowym inwestycji. Sprzęt ten nie musi być wykorzystany bezpośrednio w ochronie środowiska.

Powiązanie z ochroną środowiska może wystąpić natomiast na poziomie algorytmów informatycznych wykorzystanych w organizacji na przykład poprzez zarządzanie środkami trwałymi w przedsiębiorstwie w sposób zgodny z celami zrównoważonego rozwoju. Algorytmy mogą bowiem być zgodne z łańcuchem wartości w firmie opisującym profil społeczny i środowiskowy działalności.

Systemy informatyczne mogą profilować dostawy lub podwykonawców do katalogu towarów i podmiotów prowadzących działalność zrównoważoną środowiskowo. Algorytmy mogą również regulować system zarządzania odpadami w przedsiębiorstwie lub zarządzania energią poprzez zapewnienie dostaw energii ze źródeł odnawialnych. Nie jest wykluczone wykorzystanie w tym zakresie sztucznej inteligencji i powiązanie jej algorytmów z kwestiami ochrony środowiska.

W ten sposób tworzy się powiązanie, które jeżeli jest zadeklarowane przez nabywcę produktu finansowego w umowie, może być premiowane przez instytucję finansową niższą marżą.

To rozróżnienie w mojej ocenie ma wpływ na wyodrębnienie na rynku takich instrumentów jak zielone obligacje, zielone derywaty lub zielone kredyty, od tych instrumentów które powiązane mogą być jedynie pośrednio ze zrównoważony rozwojem typu SL (*Sustainability Linked*). Takimi instrumentami mogą być derywaty SLD lub obligacje SL. Podobny mechanizm może być zastosowany w stosunku do kredytu bankowego lub bankowej pożyczki pieniężnej.

2.2.3. Korporacyjne i zakładowe formy podmiotów prawa prywatnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Odrębnej analizie należy poddać te konstrukcje prawne, które stanowią przepisy ustrojowe dla podmiotów, które są z z mocy ustawy lub czynności cywilnoprawnej ustanowione do działania w celu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Tego typu prywatne organizacje należy odróżnić od jednostek sektora finansów publicznych, które realizują w ramach swoich właściwości zadania publiczne określone ich przepisami ustrojowymi. W skrajnym przypadku, jeżeli przepisy ustrojowe decydują o wyłączności sposobu i celu działania danego podmiotu na rzecz ochrony środowiska, taki podmiot może mieć charakter instrumentu prawnego o charakterze podmiotowym w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

W literaturze prawa cywilnego i handlowego podaje się podział osób prawnych na typy zakładowe oraz korporacyjne, a także te o charakterze mieszanym[383]. W kontekście modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska za kluczowe należy uznać osoby typu

383 A. Kidyba, *Prawo handlowe,* Warszawa 2004, s. 105; A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 224.

zakładowego, a więc wszelkiego rodzaju fundusze, fundacje oraz wyspecjalizowane przedsiębiorstwa na rynkach finansowych.

Istnieje jednak szereg form organizacyjnych na pograniczu sfery publicznej oraz prywatnej, które mogą być trudne w klasyfikacji, także w kontekście struktury modelu regulacyjnego funkcji finansowania prawa ochrony środowiska.

W szczególności problem klasyfikacyjny będzie dotyczył prywatnych form organizacyjnych, które jako podmioty prawa dysponują środkami publicznymi, realizują powierzone zadania publiczne lub pozostają w relacji właścicielskiej względem Skarbu Państwa.

W tym katalogu będą się mieścić te podmioty i jednostki organizacyjne, które zostały umocowane przez ustawę do zarządzania środkami publicznymi, a ich celami statutowymi jest finansowanie ochrony środowiska. Będą to podmioty działające na pograniczu władztwa publicznego jako emanacja sfery dominium państwa, ale utworzone jako podmioty prawa prywatnego. Można tu podawać różne formy funduszy lub spółek prawa handlowego o szczególnych celach umownych i statutowych. Ze względu jednak na charakter środków publicznych podmioty przynależne do sektora finansów publicznych zostały scharakteryzowane w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa publicznego. Reguły wydatkowe dla środków publicznych przynależą bowiem do regulacji finansów publicznych, które stanowią część prawa publicznego. W niektórych przypadkach podmioty te mogą być klasyfikowane jako podmioty administrujące lub agencje, o których mowa była mowa w rozdziale związanym z instrumentami prawa publicznego. Między katalogiem prywatnych oraz publicznych form organizacyjnych rozróżnienie koncentruje się w obszarze tego typu podmiotów, które działają na pograniczu sfery *imperium* państwa oraz form prywatnych, które realizują interes publiczny w ochronie środowiska. Decydujące dla rozróżnienia wydaje się być badanie przepisów ustrojowych konkretnego podmiotu.

Ustawa może zatem również określić przepisy ustrojowe dla podmiotów zakładanych przez prywatne osoby. Zatem utworzenie takiego podmiotu należy do podmiotu prywatnego i jego decyzja jest swobodna, ale sama konstrukcja ustrojowa wyznaczona jest ściśle przez ustawodawcę i nie może być modyfikowana.

Z mocy czynności prawnej może być utworzona osoba prawna lub jednostka organizacyjna, której możliwość założenia przewidują przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Do takich podmiotów należy zaliczyć na przykład fundacje, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego, w tym banki, ale także zakłady ubezpieczeń i firmy inwestycyjne, dla których istnieje możliwość określenia celów związanych z ochroną środowiska w statucie, akcie założycielskim, umowie lub innym dokumencie wewnętrznym takim jak strategia biznesowa, polityka inwestycyjna lub kredytowa.

Nie musi to być jedyny cel działalności tych podmiotów. Oferowanie, zgodnie z politykami alokacji środków, produktów zrównoważonych środowiskowo umożliwia ujęcie danej instytucji w katalogu korporacyjnych i zakładowych form finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Nie tylko bank jako instytucja zaufania publicznego, ale także różnego rodzaju fundusze o określonej polityce mogą być sposobem agregacji środków dla celów środowiskowych. Są to nie tylko fundusze inwestycyjne, ale także fundusze emerytalne spełniające oczekiwania indywidualnych inwestorów oraz społeczeństwa względem zaangażowania ich środków w inwestycje zrównoważone środowiskowo.

Istotne znaczenie w konstrukcji katalogu zakładowych i korporacyjnych form podmiotów finansujących funkcje prawa ochrony środowiska ma również, poza komercyjnym sektorem finansowym, sektor pozarządowy obejmujący fundacje prywatne, których celem statutowym jest ochrona środowiska. Fundacja jako organizacja ekologiczna jest klasycznym przykładem upodmiotowienia masy majątkowej w celu finansowania ochrony środowiska. Z założenia fundacja ma przeznaczyć środki na określony cel, a po jego wyczerpaniu ulega likwidacji.

Instrumenty prawa cywilnego są powiązane z tworzeniem masy majątkowej dla celów zawiązania fundacji. Jednym z podstawowych źródeł przychodów fundacji mogą być darowizny, zapisy i spadki, które opierają się na ogólnych regulacjach prawa cywilnego.

W przypadku prawa handlowego istotne będą wszelkie podmiotowe formy wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych i osób prawnych operujących na granicy prawa publicznego i prawa prywatnego jako instrumenty prawne państwa w sferze *dominium*. Możliwe jest także tworzenie przez ustawodawcę dedykowanych ochronie środowiska form organizacyjnych, które swobodnie mogą tworzyć podmioty cywilnoprawne, jednak ich statutowe cele działalności nie mogą wykroczyć poza cele ochrony środowiska.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zakreślenie przez ustawodawcę przedmiotu działalności spółek osobowych prawa handlowego, do kwestii prowadzenia przedsiębiorstwa. Ograniczenie to dotyczy spółki jawnej, komandytowej oraz komandytowo-akcyjnej. Spółka partnerska jest tworzona w celu wykonywania wolnego zawodu w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo. Spółki kapitałowe, w szczególności spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, mogą być tworzone w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Wobec braku ograniczenia przez ustawodawcę celu tworzenia spółki akcyjnej należy przez analogię zastosować tego typu wykładnię systemową właściwą spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. Wniosek taki wynika z analizy porównawczej art. 22§1 oraz 86§1, art. 102, a także art. 125 k.s.h., co do spółek osobowych[384]. O

384 M.Wieczorek, M. Wrzecionek, *Spółki kapitałowe*, Warszawa 2023, s. 542; A. Rachwał, M. Spyra, *Umowa spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej*, Warszawa 2009, s. 75; K. Kohutek, A. Rachwał. M. Spyra, M. Wyrwiński,

kwestii dopuszczalności szerszego określenia celu prowadzenia spółki kapitałowej decyduje wykładnia art. 151 oraz art. 301 k.s.h.[385].

W kontekście zatem wykorzystania formy spółki prawa handlowego dla celów modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy przyjąć, iż potencjalną formą organizacyjną prawa prywatnego może być spółka kapitałowa. Nie wyłącza to możliwości prowadzenia przedsiębiorstwa spółki osobowej w sposób zrównoważony. W spółce osobowej nie jest możliwe wyłączenie prowadzenia przedsiębiorstwa z celu działalności. Sformułowanie natomiast postanowień umowy lub statutu spółki kapitałowej w sposób analogiczny do fundacji ekologicznej działającej na zasadzie *non-profit* wydaje się potencjalnie możliwe i akceptowane przez orzecznictwo (Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r. III CZP 122/05, OSNC 2006, nr 12 poz. 200)[386]. Możliwość wystąpienia szczególnych postaci jest jedną cech wyróżniających spółkę akcyjną[387].

Interesującą formą organizacyjną pod względem tworzenia podmiotów zajmujących się wyspecjalizowaną działalnością w zakresie modelu regulacyjnego funkcji finansowania prawa ochrony środowiska może być prosta spółka akcyjna wprowadzona nowelizacją k.s.h. z dnia 19 lipca 2019 r.[388] Prosta spółka akcyjna jest związana w zamierzeniu ustawodawcy z charakterystycznymi dla funkcji stymulacyjnej procesów gospodarczych w prawie ochrony środowiska aspektem innowacyjności oraz nowych technologii. Prosta spółka akcyjna zatem zgodnie z art. 301^1 k.s.h. może zostać utworzona w każdym celu prawnie dopuszczalnym. Spółka ta może być też powoływana w celach niezarobkowych i niegospodarczych[389].

Jednym z instrumentów finansowych nie będących papierem wartościowym w rozumieniu ustawy u.o.obr.i.f. zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 lit a są tytuły uczestnictwa w instytucjach zbiorowego inwestowania. Przedsiębiorstwo zbiorowego inwestowania (UCITS) zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS)[390]. Jest to zatem przedsiębiorstwo, którego jedynym celem jest zbiorowe inwestowanie w

---

Spółka akcyjna i spółka komandytowo-akcyjna, Warszawa 2005, s. 24.

385 S. Włodyka, [w:] *System prawa handlowego* tom 2A *Prawo spółek handlowych*, (red.) A.Szumański, Warszawa 2019, s. 63; A.Kidyba (red.) *Kodeks Spółek Handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 17.

386 M. Dumkiewicz, *Kodeks Spółek Handlowych. Wybór orzecznictwa,* Warszawa 2015, s. 719.

387 A. Kidyba [w:] *Szczególne formy spółek. Biblioteka prawa handlowego*, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2017, s. 45.

388 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 poz. 1655 z późn. zm.).

389 M. Kożuchowski, M. Macieszczak, B. Woźniak (red.), *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, Warszawa 2021, s. 21.

390 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego

zbywalne papiery wartościowe lub w inne płynne aktywa finansowe, kapitału pochodzącego od obywateli i które działają na zasadzie dywersyfikacji ryzyka oraz którego jednostki uczestnictwa są, na żądanie ich posiadaczy, odkupywane lub umarzane bezpośrednio lub pośrednio z aktywów tych przedsiębiorstw. Istotą tej regulacji jest art. 5 ust. 1 powyższej dyrektywy, który określa, iż zezwolenie dla UCITS jest ważne we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Jest to więc realizacja swobody przepływu kapitału. Znaczenie więc celu inwestycyjnego dla UCITS ma kontekst szerszy niż cele ograniczone do terytorium jednego państwa członkowskiego. Wydaje się, iż ustawodawca nie wykluczył możliwości profilowania alokacji UCITS pod względem zrównoważenia środowiskowego.

Powiązanie jednak celu inwestycyjnego oraz interesu publicznego w ochronie środowiska wymaga omówienia na podstawie ustawy u.f.i. w zakresie działalności funduszy inwestycyjnych[391]. Fundusz inwestycyjny jest osobą prawną, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych w drodze proponowania nabycia jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych w określone w ustawie papiery wartościowe, instrumenty rynku pieniężnego i inne prawa majątkowe. Fundusz inwestycyjny może prowadzić działalność jako fundusz inwestycyjny otwarty lub alternatywny fundusz inwestycyjny (AFI) działający jako specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty albo fundusz inwestycyjny zamknięty. Jako AFI działa również alternatywna spółka inwestycyjna zgodnie z art. 8a powyższej ustawy u.f.i.

Rozwój koncepcji funduszu inwestycyjnego w omawianym modelu przeszedł ewolucję w związku z uwzględnieniem kryteriów pozaekonomicznych. Według A. Ciechelskiej ewolucja ta rozpoczęła się na etapie funduszu etycznego, poprzez fundusze technologiczne, fundusze ekologicznie wydajne i ostatecznie fundusze społecznie odpowiedzialne[392]. Ewolucja ta znajduje pewne pokrycie w katalogu funkcji prawa ochrony środowiska, która także obejmuje promocję technologii korzystnie wpływających na osiągnięcie celów środowiskowych.

Dla konstrukcji zielonego funduszu inwestycyjnego istotne jest wpisanie w konstrukcję funduszu celów zrównoważonego rozwoju lub celów środowiskowych. Art 19 ustawy u.f.i. określa jednak, iż wyłącznym celem działalności funduszu inwestycyjnego otwartego, jeżeli nie stosuje się ograniczeń i zasad dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego, jest ochrona realnej wartości aktywów, osiąganie przychodów z lokat, wzrost wartości aktywów w wyniku wzrostu lokat.

inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 302, s. 32 z późn. zm.).

391 J. Kmieć [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz,* (red.) A. Kidyba, Warszawa 2018 s. 274; P. Zawadzka, *Fundusz inwestycyjny w systemie instytucji finansowych,* Warszawa 2009, s. 107; J. Kropiwnicki, *Fundusze inwestycyjne. Prawna ochrona interesu uczestników*, Warszawa 2009, s. 15, A. Królikowska, Cz. Martysz, *Nieprawidłowości i nadużycia na rynku funduszy inwestycyjnych*, Warszawa 2023, s. 19.

392 A. Ciechelska, *Fundusze odpowiedzialne jako przykład realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju przez instytucje finansowe*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze z 2007 nr 14(1164), s. 107.

Również na tych aspektach koncentrują się obowiązki depozytariuszy funduszy inwestycyjnych, o czym świadczy treść art. 72 ustawy u.f.i. Literalnie zatem ustawa nie wprowadza możliwości utworzenia funduszu inwestycyjnego wprost o celach wyłącznie dotyczących działalności na rzecz ochrony środowiska. Istotą jest formułowanie oferty inwestycyjnej z uwzględnieniem zrównoważenia środowiskowego. Możliwe jest opisanie w zasadach polityki inwestycyjnej na przykład rodzajów aktywów w które dany fundusz inwestuje lub sposobu osiągnięcia celu inwestycyjnego.

Uznając, iż fundusz inwestycyjny jest podmiotem tworzonym w celu wyłącznie inwestycyjnym, to sam sposób realizacji tego celu może być zdeterminowany celami środowiskowymi i społecznymi. Zatem jednostki uczestnictwa otwartego funduszu inwestycyjnego mogą być ofertą adresowaną do inwestorów indywidualnych, dla których oprócz kryterium przychodowego są ważne cele społeczne oraz środowiskowe (*social and environmental responsisble investing*). Jednostki funduszy inwestycyjnych mogą stanowić ze względu na powszechność obrotu tymi instrumentami istotny element akumulacji kapitału w ramach modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Ustawodawca nie przewidział w pełni swobodnej możliwości kształtowania przedmiotu działalności funduszu inwestycyjnego[393]. Jednostki uczestnictwa oraz certyfikaty w funduszach inwestycyjnych o charakterze otwartym oraz zamkniętym mają co do zasady generować zysk dla inwestora. Najbliższa dla formuły projektowej realizacji przedsięwzięcia w ochronie środowiska wydaje się formuła zamkniętego funduszu inwestycyjnego, w którym nabywcy certyfikatów mogą zapewnić finansowanie długofalowego projektu. Wariant otwartego funduszu inwestycyjnego zapewnia powszechność akumulacji i dostęp do kapitału mniejszych inwestorów, którzy ze względów etycznych wyrażają wolę inwestycji w aktywa zrównoważone środowiskowo jako grupa docelowa w rozumieniu art. 83b ust.10 ustawy u.o.obr.i.f.

Nie tylko fundusze inwestycyjne, ale także fundusze rentowo-emerytalne działają długofalowo przy ustalonej strategii inwestycyjnej. W szczególności fundusze kierowane do klientów nieprofesjonalnych, konsumentów mają szerokie pole oddziaływania na rynek finansowy. Ze względu na masowość transakcji oraz powszechność oferty docierając do szerokiego grona inwestorów indywidualnych. Istotą jest ustalenie celu w polityce inwestycyjnej oraz właściwy względem inwestora obowiązek informacyjny o celach i warunkach emisji.

W szczególności dotyczy to treści prospektów emisyjnych. W tym miejscu warto podjąć problem dotyczący rozstrzygnięcia, czy inwestycja w fundusze inwestycyjne oraz emerytalne może

393 M. Dyl, *Fundusze inwestycyjne . Zasady funkcjonowania,* Warszawa 2001, s. 45.

stanowić bezpośredni instrument finansowania realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. W tej mierze zależny to od sposób konstrukcji danego fundusz, w szczególności ze względu na krąg adresatów, którzy są potencjalnymi nabywcami jednostek uczestnictwa albo certyfikatów inwestycyjnych.

Zarówno konstrukcja otwartego, jak i zamkniętego funduszu inwestycyjnego ma swoje wady i zalety względem uznania jednostek albo certyfikatów, jako instrumentów zaliczanych do modelu regulacyjnego finansowania realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Z jednej strony konstrukcja otwartego funduszu inwestycyjnego umożliwia dotarcie do szerokiego grona inwestorów oraz uzyskanie średniej oceny ich zrównoważonych celów inwestycyjnych. Z drugiej strony zamknięty krąg inwestorów w konstrukcji zamkniętego funduszu inwestycyjnego otwiera możliwość precyzyjnego zaadresowania celu oraz potrzeb inwestorów, którzy mogą uznać uwzględnienie obok celu inwestycyjnego zrównoważenia środowiskowego jako własnej motywacji alokacji środków.

Na podstawie ustawy u.f.i. nie wyodrębniono definicji legalnej zielonego fundusz inwestycyjnego albo fundusz inwestycyjnego zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z art. 17 stawy ust. 1 pt 2 ustawy u.f.i. wpis do rejestr funduszy inwestycyjnych obejmuje między innymi cel inwestycyjny. Natomiast art 19 powyższej ustawy wskazuje, iż celami inwestycyjnymi mogą być wyłącznie ochrona realnej wartości aktywów funduszu inwestycyjnego oraz osiąganie przychodów z lokat funduszu inwestycyjnego, a także wzrost wartości aktywów funduszu inwestycyjnego w wyniku wzrost wartości lokat. Jednocześnie przy określeniu celu inwestycyjnego funduszu należy zastrzec w statucie, ze fundusz inwestycyjny nie gwarantuje jego osiągnięcia.

Nie jest to wiec cel osiągany w wyniku realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Jest to cel rozumiany *stricte* w kontekście inwestycyjnym, a wiec związany z rentownością inwestycji otwartego lub specjalistycznego funduszu otwartego. Natomiast art. 20 ustawy u.f.i. określa zasady polityki inwestycyjnej w szczególności typy i rodzaje papierów wartościowych i innych praw majątkowych będących przedmiotem lokat funduszu, kryteria doboru lokat, zasady dywersyfikacji lokat i inne ograniczenia inwestycyjne. Jeżeli fundusz inwestycyjny przekroczy ograniczenia inwestycyjne określone w statucie, zobowiązuje się w sposób natychmiastowy doprowadzić stan aktywów do jego wymogów, z uwzględnieniem interesu uczestników fundusz.

Badając w tym zakresie konstrukcję zielonego funduszu inwestycyjnego nie można zatem w zgodzie z przepisami ustawy ustalić jako celu inwestycyjnego, celu wyłącznie dotyczącego realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Celem działania funduszu jest wypracowanie określonego dochodu z inwestycji. Można jednak tratować ten cel jako minimum ustawowe i ustalić taki zapis w statucie, który połączy cele inwestycyjne oraz cele ochrony środowiska. Nie wydaje

się, aby połączenie celu inwestycyjnego z celami inwestycji zrównoważonej środowiskowo stanowiło zapis sprzeczny z przepisami ustawy u.f.i. Przeciwnie jest to rozwiązanie oczekiwane przez inwestorów i wypełniające pewną lukę rynkową.

W szczególności połączenie takie ma uzasadnienie w świetle definicji inwestycji zrównoważonej środowiskowo oraz zrównoważonego finansowania ze strony profesjonalnych instytucji finansowych.

Natomiast wyłączenie celu inwestycyjnego na rzecz celów w ochronie środowiska stanowiłoby sprzeczność z prawem, w szczególności ustawą u.f.i.

Osiągnięcie celu ekologicznego może odnosić się do ograniczeń inwestycyjnych oraz kryteriów doboru lokat, ustalenie typów nabywanych papierów wartościowych. Zapisy w polityce alokacji będą bardziej polegały na ograniczeniu i wyłączeniu pewnego rodzaj aktywów Na przykład może to dotyczyć akcji lub obligacji przedsiębiorstw z niskim indeksem lub ratingiem ESG stosujących technologie prowadzące do zwiększenia emisji gazów cieplarnianych. Ustalenia polityki inwestycyjnej powinny być w sposób jasny komunikowane inwestorom i stanowić element zachęty dla świadomego inwestora indywidualnego lub instytucjonalnego.

W przypadku likwidacji funduszu inwestycyjnego zgodnie z art. 249 ustawy u.f.i. środki, które pozostały po zakończeniu likwidacji, których nie można złożyć do depozytu sądowego ani nie można, ze względu na ich wartość, rozdzielić pomiędzy wszystkich uczestników funduszu, likwidator przekazuje na rzecz wybranej przez siebie organizacji pożytku publicznego. Organizacją taką może być podmiot działający na rzecz ochrony środowiska. Jest to więc bezzwrotne przysporzenie na rzecz wybranej organizacji bliskie konstrukcyjnie darowiźnie, ale o specyficznej kauzie związanej z likwidacją funduszu oraz zwolnieniem likwidatora z odpowiedzialności za właściwe dokonanie czynności likwidacyjnych. Mechanizm ten jest pewnym łącznikiem między sferą komercyjnych instytucji finansowych oraz sektorem pozarządowym. Mianownikiem wspólnym pozostaje interes publiczny w finansowaniu określonych celów.

Na marginesie należy zaznaczyć istnienie podmiotów, których ustrój został ukształtowany na pograniczu prawa prywatnego i publicznego. Jednym z możliwych instrumentów prawnych związanych z finansowaniem funkcji prawa ochrony środowiska jest możliwość tworzenie wyspecjalizowanych podmiotów, których działalność jest ukierunkowana na bezpośrednią realizację lub finansowanie przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska. W ujęciu tego rozdziału są nimi podmioty prawa prywatnego, zatem wyłączeniu podlegają jednostki i podmioty prawa publicznego. Odrębnie zostały omówione zagadnienia organizacji administracji publicznej realizującej zadania w zakresie ochrony środowiska, w szczególności w kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Będą to zatem wszelkiego rodzaju wyspecjalizowane osoby

prawne, których założycielem jest państwo, mające za zadanie operowanie w sferze prywatnej w celu wykorzystania dostępnych instrumentów prawa prywatnego w celu realizacji zadań publicznych dotyczących ochrony środowiska.

Tego typu podmioty choć nie operujące wprost jako organy administracji publicznej, mogą w kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wykorzystywać instrumenty prawa prywatnego. Ich ustrój nie będzie jednak wynikał ze swobody kształtowania stosunków prawnych przez podmioty prywatne, lecz z przepisów rangi ustawowej dających legitymację administracji publicznej do tworzenie tego rodzaju wyspecjalizowanych podmiotów.

W kontekście prawa polskiego podmiotami tego typu mogą być przede wszystkim agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe oraz wyspecjalizowane osoby prawne zakładane w celu realizacji zadań publicznych[394]. Przede wszystkim jednak będzie to system państwowych i samorządowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Pozostawiając do analizy w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa publicznego całość organizacji administracji publicznej wraz z podległymi jej wyspecjalizowanymi agencjami oraz funduszami w kontekście prywatnych form podmiotów typu korporacyjnego oraz zakładowego, należy rozważyć wszystkie te podmioty, które mogą być utworzone przez prywatne osoby w celu realizacji ich interesu majątkowego z uwzględnieniem interesu publicznego w ochronie środowiska, a także z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

W obszarze rynków komercyjnych istotne znaczenie ma już opisywana koncepcja funduszy inwestycyjnych określanych jako etyczne. Polityki inwestycyjne dla tych funduszy są określane jako społecznie odpowiedzialne, a potencjalnymi klientami tych funduszy są osoby zorientowane na osiągnięcie oprócz celu inwestycyjnego, także celów środowiskowych lub społecznych. Inwestor tego typu utożsamia w jednej osobie interes majątkowy oraz uznany przez niego jako własny interes publiczny w kontekście konieczności zapewnienia przesunięcia środków finansowych na cele zrównoważonego rozwoju, w tym cele zrównoważone środowiskowo. Uczestnicy tego typu funduszy podobnie jak akcjonariusze spółek publicznych poprzez zgromadzenia inwestorów mogą wpływać na kierunki polityk inwestycyjnych[395]. Mechanizmy wolnego rynku powinny proporcjonalnie do wzrostu świadomości ekologicznej zapewnić odpowiedź w postaci wzrostu oferty instytucji finansowych opierającej się na inwestycjach zrównoważonych środowiskowo.

394 Wskazaniem dla zakresu katalogu jednostek sektora finansów publicznych jest art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

395 Podejście to oznacza strategię wykorzystania uprawnień właścicielskich do zmiany sposobu i celów funkcjonowania danego podmiotu, na przykład poprzez wykonanie prawa głosu z akcji w celu zmiany polityki korporacyjnej w kierunku prowadzenia działalności zrównoważonej środowiskowo.

Prawa popytu i podaży powinny zapewnić rozwój instrumentów zrównoważonych środowiskowo. Oczekiwanie prywatnego inwestora powinno skutkować przedstawieniem konkurencyjnych ofert. Sytuacja taka może tworzyć zagrożenia w postaci nierzetelnej reklamy polegającej na podkreślaniu „zielonego" charakteru oferty danej instytucji określanego jako *greenwashing*. Może byc on oceniony według kilku podstawowych kryteriów. Twierdzenia producenta mogą byc oparte na kompromisie, być pozbawione dowodów, mieć ogólny charakter, być nieoistotne dla oceny prpoduktu, dotyczyć wybranych aspektów produktu lub opierac się na fałszywym oświadczeniu[396].

W polskim systemie prawnym oprócz teoretycznej możliwości wprowadzenia ustawy szczególnej, nie zostały uregulowane podstawy tworzenia wyspecjalizowanych banków środowiskowych. Instytucje kredytowe które funkcjonują na rynku i mogłyby pretendować do tego miana, zostały wykształcone poprzez skonstruowania konkretnej oferty i przyjęcie modelu biznesowego opartego na kredytobiorcy świadomym ekologicznie.

Orientacja danego banku na kwestie środowiskowo prawne może aktualizować się także na poziomie produktowym. Bank może oferować kredyt o ściśle sprecyzowanym celu finansowania, zawężonym do inwestycji zrównoważonych środowiskowo lub wprost finansującego określony projekt polegający na osiągnięciu efektów w ochronie środowiska. Przyjmując zatem oprócz kryterium głównego celu działalności, także kryterium produktowe w zasadzie każdy bank komercyjny może pretendować do miana banku uwzględniającego cele środowiskowe[397].

Ofertę rynkową należy uzupełnić o ofertę zakładów ubezpieczeń, które po pierwsze mogą oferować ubezpieczenia zrównoważone środowiskowo, a także produkty wprost bazujące na ryzyku ekologicznym lub dotyczące zabezpieczenia odpowiedzialności za szkodę w środowisku. W tym przypadku bardziej istotne jest stworzenie precyzyjnych modeli zarządzania ryzykiem dla działalności ubezpieczeniowej lub zdarzeń związanych z realizacją projektów środowiskowych. Modele takie powinny uwzględniać opisy taksonomiczne działalności oraz znane czynniki charakterystyczne dla rodzaju danej działalności.

Najtrudniejszym elementem kalkulacji ryzyka może być identyfikacja ryzyka katastrof naturalnych. Ryzyko to może być reasekurowane poprzez emisje obligacji katastroficznych, o których mowa będzie w części dotyczącej instrumentów finansowych.

---

396 I. Przybojewska: *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska z 2022 nr 1, s. 6.

397 Dla określenia banku zorientowanego na cele zrównoważone środowiskowo najwłaściwsze byłoby użycie zwrotu bank ochrony środowiska, co mogłoby jednak wprowadzać w błąd ze względu na zastrzeżenie tej firmy dla funkcjonującego na rynku polskim Banku Ochrony Środowiska S.A. wraz z zależnym domem maklerskim.

Podobnie zatem jak w konstrukcji instrumentu prawnego dla wpisania danej formy organizacyjnej do modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska konieczna jest możliwość implementacji w jej przepisach ustrojowych celu środowiskowego zapisanego w sposób bezpośredni lub pośrednio przez zrównoważenie działalności niezwiązanej z ochroną środowiska.

Możliwe jest wykorzystanie dla celów realizacji funkcji prawa ochrony środowiska, w tym dla konstrukcji systemów finansowania, form spółek prawa handlowego. Możliwe jest również sformułowanie tego typu spółki, także z uwzględnieniem spółek osobowych jako prowadzących przedsiębiorstwo w zakresie ochrony środowiska.

W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością możliwe jest jej utworzenie w każdym celu prawnie dopuszczalnym, a więc spółka taka może funkcjonować także na zasadzie *non-profit*. Spółka taka nie musi bowiem jako warunek konieczny jej utworzenia przyjąć prowadzenia przedsiębiorstwa i może być utworzona w każdym celu prawnie dopuszczalnym. W kontekście zatem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością istnieje najszersza dowolność w kształtowaniu jej celów. Nie jest to forma tak dalece regulowana jak działalność instytucji kredytowych, firm inwestycyjnych oraz zakładów ubezpieczeń. Państwo zatem ma mniejsze możliwości wpływu na zrównoważenie oferty tego podmiotu.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż ciekawym problemem jest możliwość kwalifikacji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością nieprowadzącej przedsiębiorstwa, a realizującej konkretne cele środowiskowe, jako organizacji pozarządowej oraz organizacji ekologicznej. Nie ma również zakazu takiego ukształtowania działalności tego typu spółki analogicznie do celów działania fundacji prywatnej zajmującej się finansowaniem ochrony środowiska.

Poza sektorem przedsiębiorców oraz administracji publicznej aspekt ochrony środowiska może wynikać w sferze prywatnej ze strategii działalności gospodarczej lub z motywów interesu społecznego w przypadku organizacji pozarządowych nie działających w celu osiągnięcia zysku (*non profit, not for profit*). Co do zasady w kontekście form organizacyjnych mowa będzie o przedsiębiorcach, ewentualnie o organizacjach typu NGO (*non-governmental organziation*).

Fundacja prywatna jest najbardziej naturalną formą konstruowania podmiotu typu zakładowego, który ma w sferze prywatnej finansować funkcje prawa ochrony środowiska. Kluczowym momentem jest sprecyzowanie celów działania fundacji w akcie założycielskim, w którym fundator określa przyszłe kierunki działalności fundacji oraz sposoby realizacji tych celów. Należy również zaznaczyć ograniczoną możliwość tworzenia fundacji ze środków publicznych, gdzie dla sektora publicznego właściwym instrumentem prawnym jest hipotetycznie forma funduszu celowego w formie osoby prawnej lub rachunku pozostającego w dyspozycji ministra

właściwego do spraw ochrony środowiska. Należy również zauważyć, iż w przypadku podmiotów tworzonych przez państwo, w niektórych przypadkach środki publiczne zostają wykorzystane do utworzenie podmiotów w pełni wykorzystujących prywatne formy organizacyjne, na przykład w formule banku państwowego lub spółki Skarbu Państwa. W przypadku zatem działania w pełni w sferze *dominium* państwa, dany podmiot może być również zakwalifikowany do katalogu prywatnych form finansowania ochrony środowiska. Im więcej *imperium* państwa, na przykład poprzez wyposażenie danego podmiotu w możliwość władczego kształtowania praw i obowiązków w ochronie środowiska, tym bardziej podmiot ten będzie bliższy katalogowi instrumentów i podmiotów prawa publicznego.

System prywatnych fundacji finansujących projekty w zakresie ochrony środowiska nie jest oparty wyłącznie na dystrybucji powierzonych im środków publicznych, ale także na środkach zagranicznych lub środkach profesjonalnych instytucji finansowych. Można wyróżnić fundacje zakładane przez największe banki. W akcie założycielskim komercyjna instytucja finansowa przeznacza zatem kapitał na działalność społeczną, w tym celami takiej fundacji może być ochrona środowiska. Jest to zatem również formuła współpracy komercyjnych instytucji finansowych z sektorem pozarządowym, a nawet większe zaangażowanie w związku z rolą fundatora. Rola fundatora w działalności fundacji po akcie założycielskim nie jest aktywna, a mienie przekazane do fundacji nie podlega dywidendzie lub zwrotowi. Fundator wyznacza jednak cele fundacji oraz dokonuje wyboru pierwszego zarządu, co ma znaczenie dla kierunków jej działania.

Fundacja zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach[398] może być utworzona w celach społecznie lub gospodarczo użytecznych[399]. Cele te powinny być zgodne z interesami Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności fundacja może działać w celu ochrony zdrowia, rozwoju gospodarki i nauki, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, opieki i pomocy społecznej, ochrony środowiska oraz opieki nad zabytkami.

Pewne trudności interpretacyjne może powodować konieczność określenia podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Skoro jednak ochrona środowiska jest zadaniem publicznym i obowiązkiem władz publicznych, to fundacja o celach ekologicznych z założenia jest podmiotem o działalności zgodnej z interesem państwa. Budowanie prywatnych systemów finansowania ochrony środowiska w formule fundacji jest uzupełnieniem obowiązków państwa.

Aktem konstytutywnym dla rozpoczęcia działalności fundacji jest akt założycielski (fundacyjny), który umożliwia podjęcie działań w kierunku wpisu fundacji do Krajowego Rejestru

398 t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166.
399 A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* Warszawa 2023, s. 16; H. Cioch, *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011, s. 48.

Sądowego. Fundacja nabywa osobowość prawną z chwila dokonania wpisu do rejestru. Fundacja podlega nadzorowi ze strony ministra właściwego ze względu na przedmiot jej działalności. W przypadku fundacji, której przedmiotem działalności jest wsparcie finansowe projektów za zakresu ochrony środowiska, minister nadzorujący powinien zostać wybrany według działu administracji rządowej, w szczególności obejmującego sprawy klimatu albo środowiska. Środki fundacji w zasadzie nie mogą w żadnej postaci wrócić do fundatora. Jest to więc podstawowa różnica z konstrukcją zielonego funduszu inwestycyjnego, który zakłada zwrot inwestycji. Na wypadek likwidacji fundacji, jeżeli przesłanką tej likwidacji nie jest wyczerpanie środków na działalność, pozostałe środki decyzją sądu mogą być przeznaczone na cele ochrony środowiska zgodnie z art. 15 ust. 4 powyższej ustawy. Zapewniona jest zatem ciągłość wykorzystania środków fundacji na cele ochrony środowiska.

Fundacja może realizować na podstawie zlecenia wraz z przyjęciem finansowania zadania publiczne zlecane przez organy administracji publicznej zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie[400]. Powierzenie zadań związanych z elementami finansowania ochrony środowiska jest zgodne z zasadą subsydiarności, na której swoją działalność opierają organizacje pozarządowe we współpracy z organami administracji publicznej[401].

Fundacja jest najbardziej oczywistą formą organizacyjną jako osoba prawna typu zakładowego, dla wykorzystania jako prywatny instrument o charakterze podmiotowym do budowanie prywatnych systemów wsparcia finansowego ochrony środowiska. Nie oznacza to jednak, iż dla realizacji celów ochrony środowiska nie można powołać osoby typu korporacyjnego, jaką jest stowarzyszenie. Stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele i program działania. Główne cechy stowarzyszenia określa art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach[402]. Główną cechą stowarzyszenia w przeciwieństwie do fundacji jest zatem potencjał ludzki wynikający ze stosunku członkostwa. Majątek stowarzyszenia tworzą w pierwszej kolejności składki członków. Nie ma jednak przeszkód dla prowadzenia przez stowarzyszenie prywatnego systemu wsparcia finansowego projektów na rzecz ochrony środowiska, także w formule operatora lub realizatora.

400 D. Fleszar, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium Administracyjnoprawne*, Sosnowiec 2018, s. 253; J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 72.

401 M. Halszka-Kurleto, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008, s. 36.

402 t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska od strony podmiotowej znacząca rola przypada podmiotom prowadzącym w pierwszej kolejności działalność gospodarczą, w szczególności działalność o charakterze inwestycyjnym. Kluczowe zatem dla analizy będą pojęcia instrumentu prawnego o charakterze celowym oraz pojęcia działalności i inwestycji zrównoważonej środowiskowo. Celowość instrumentu prawnego jest wspólnym pojęciem w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Odmiennością w przypadku katalogu instrumentów publicznych jest oparcie tej części modelu na koncepcji interwencji publicznej w procesy gospodarcze. Koncepcja interwencji publicznej nie jest sprzeczna z zasadą zrównoważonego rozwoju, która jest adresowana nie tylko do przedsiębiorców oraz konsumentów. Aktywność państwa w kontekście funkcji stymulacji procesów gospodarczych w prawie ochrony środowiska musi być jednak ujęta jako interwencja publiczna w mechanizmy wolnorynkowe. Bez stymulacji środkami publicznymi nie jest bowiem możliwe w pełni ukształtowanie pożądanych postaw rynkowych i społecznych w kontekście ochrony środowiska.

Regulacje prawa prywatnego mają szczególne znaczenie dla modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Prawo to ma bowiem co do zasady historycznie administracyjnoprawny charakter. Większość praw i obowiązków w prawie ochrony środowiska jest regulowana metodą administracyjnoprawną. Funkcje oparte na sankcji i zakazie nakładanym władczymi metodami mają dominujący charakter. Wykorzystanie metody cywilnoprawnej oraz form organizacyjnych związanych z prawem handlowym oraz komercyjnymi rynkami finansowymi stanowi element procesu prywatyzacji prawa ochrony środowiska.

Jak wielki potencjał inwestycyjny dla ochrony środowiska ma pojedyńczy członek społeczeństwa może świadczyć mechanizm wyboru funduszy emerytalnych o ekologicznej polityce inwestycyjnej. Z tego względu szczególne obowiązki ciąża na profesjonalnych instytucjach finansowych, które powinny chronić indywidualnych uczestników rynku[403]. Fundusz emerytalny wraz ze swoją polityką inwestycyjną po pierwsze ma na celu zabezpieczenie emerytalne uposażonych, ale jednocześnie może uzyskać efekt wysokiej skali akumulacji kapitału, jako jedna z wyspecjalizowanych form zbiorowego inwestowania.

W tym kontekście dla katalogu instrumentów prywatnych w szczególności, dla tych oferowanych przez profesjonalne instytucje finansowe osią działania jest zasada zrównoważonego rozwoju, a w ramach tej zasady koncepcja zrównoważenia środowiskowego inwestycji. W tym ujęciu finansowaniu podlega głównie funkcja stymulacyjna procesów gospodarczych. Przeciwnym

403 E.Rutkowska-Tomaszewska, *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013, s. 148.

podejściem do tworzenia ram zrównoważonego rozwoju jest zastosowanie bezpośredniej interwencji ze środków publicznych poprzez aktywne wejście państwa w mechanizmy wolnorynkowe. To drugie podejście jest charakterystyczne dla instrumentów prawa publicznego. Zrównoważenie środowiskowe inwestycji oraz działalności gospodarczej jest też w pewnym sensie interwencją publiczną, ponieważ ramy zrównoważenia tworzą przepisy prawa publicznego. Zrównoważenie inwestycji pozostawia jednak adresatom norm pewien margines decyzyjny, chociażby względem zastosowania reguł inwestycji zrównoważonej środowisko. W przypadku klasycznej interwencji publicznej wolny rynek jest kształtowany w sposób bezwzględny zgodnie projekcję określonych skutków przez państwo.

Instrumenty prywatne stanowią najpoważniejsze źródło akumulacji środków na cele ochrony środowiska. Wynika to z faktu, iż pomimo wpływu regulacji finansów publicznych, również podmioty publiczne posługują się formami cywilnoprawnymi w wydatkowaniu środków publicznych na cele ochrony środowiska. W ujęciu czysto prawnym cel ten zawiera się w realizacji rozbudowanego katalogu funkcji prawa ochrony środowiska.

Postęp w ochronie środowiska jest związany także z postępem technologicznym, za którym idą innowacyjne rozwiązania. Rozwój ten wymaga także coraz bardziej złożonego montażu finansowego źródeł finansowania. Środki publiczne tracą wiodącą rolę, a sercem i krwiobiegiem nowego modelu źródeł finansowania ochrony środowiska będą środki prywatne, w tym pozyskiwane na rynkach komercyjnych. Otwarcie na komercyjne rynki finansowe wiąże się z zastosowaniem właściwych tym rynkom instrumentów finansowych.

Podmiot realizujący przedsięwzięcie na rzecz ochrony środowiska będzie jednocześnie inwestorem i klientem instytucji finansowych prowadzących obrót instrumentami finansowymi. Sytuacja taka musi doprowadzić do zderzenia wartości leżących u podstaw prawa ochrony środowiska oraz regulacji obrotu na rynkach finansowych. Całość regulacji rynków finansowych jest bowiem nastawiona na zabezpieczenie interesu inwestora poprzez rozbudowany system przepisów określających obowiązki informacyjne, monitorujących ryzyko oraz ograniczającego straty inwestora. W szczególności ochronie takiej podlega inwestor indywidualny. Regulacja ochrony środowiska jest natomiast motywowana interesem publicznym w zachowaniu pewnych elementów środowiska. Wyważenie interesu prywatnego inwestora z interesem publicznym w ochronie środowiska, interesem nadzorcy rynku oraz interesem instytucji finansowych jest najważniejszym aspektem tego procesu.

Elementem kształtowania obrotu prawnego w tym aspekcie jest ustalenie szczególnych form organizacyjnych dla podmiotów operujących w ramach modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

2.2.4. Instrumenty materialnego prawa cywilnego

Instrumenty materialnego prawa cywilnego stanowią katalog, który jest zróżnicowany pod względem różnorodności form, ale opiera się w przeciwieństwie do katalogu instrumentów publicznych na zasadzie swobodnej kontraktacji oraz swobodzie dokonywania czynności cywilnoprawnych[404]. Jego istotę stanowią instrumenty regulowane cywilnoprawną metodą regulacji, która została omówiona w poprzednich rozdziałach.

Metoda cywilnoprawna oferuje w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w pierwszej kolejności zasadę swobody kontraktacji, która dotyczy podmiotów i środków prywatnych oraz formę umowy cywilnoprawnej, którą można zastosować także do niektórych wybranych instrumentów prawa publicznego. Oddzielnie została omówiona konstrukcja umowy dotacji właściwa prawnym formom działania administracji publicznej oraz wydatkom ze środków publicznych na przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska. Zastosowanie swobody kontraktacji powinno uwzględniać kontekst przepisów regulujących instrument danego rodzaju. W zakresie sposobu wykładni wypowiadał się między innymi Sąd Najwyższy (postanowienie z dnia 30 października 2023 r., I CSK 5514/22, LEX nr 3619976, postanowienie z dnia 18 stycznia 2023 r., III USK 48/22, LEX nr 3459312). Zasada swobody stron w określaniu stosunku zobowiązaniowego nie jest absolutna, a wola stron wyrażona w umowie nie może być sprzeczna z ustawą. Swoboda stron przy zawieraniu umowy nie jest nieograniczona, gdyż jej granice stanowią właściwość (natura) stosunku prawnego, ustawa oraz zasady współżycia społecznego. Oznacza to, że strony są zobligowane do przestrzegania zasadniczych elementów stosunku zobowiązaniowego, czyli jego części składowych, które decydują o istocie tworzonego węzła prawnego.

Forma umowy jest najszerzej stosowana w odniesieniu do czynności dotyczących instrumentów prawa prywatnego w przedmiotowym modelu regulacyjnym. Sama forma czynności nie jest samodzielnym instrumentem prawnym. Forma umowy dla części prywatnoprawnej i publicznoprawnej omawianego modelu ma walor hybrydowy, jako występująca w obu tych segmentach modelu, także w formule umowy publicznoprawnej, o której była mowa w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa publicznego.

Skoro formą instrumentów prawnych, które są wykorzystywane w modelu regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest zarówno w przypadku podmiotów prywatnych jak i publicznych umowa cywilnoprawna, to model ten przejmuje zasady prawa cywilnego, który wyznaczają granice kontraktacji.

404 A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.* Tom III. *Zobowiązania - część ogólna,* (red.) A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 42.

W tym ujęciu dla modelu regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska istotna jest cywilnoprawna zasada swobody umów. Istotą tej zasady jest możliwość kształtowania treści zobowiązaniowych stosunków prawnych przez strony [405]. Oznacza to konieczność kreacji w treści stosunków zobowiązaniowych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska celu środowiskowego, jako elementu oświadczenia woli kontrahentów. Wykładnia umowy w tym modelu, powinna uwzględniać ten cel w rozumieniu treści zobowiązania, zgodnie z art. 65 § 2 k.c.

Należy jednak zaznaczyć, iż w omawianym modelu zasada powyższa, wobec współistnienia instrumentów prawa prywatnego oraz prawa publicznego wykorzystujących formę umowy cywilnoprawnej ma dwa ujęcie. Pierwsze właściwe jest podmiotom prywatnym, które mogą kontraktować w granicach wyznaczonych przez art. 353^1 k.c. byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Podmiot prywatny ma zatem możliwość wyboru sposobu realizacji swojego celu motywowanego interesem prywatnym. Interes ten może mieć wymiar osobisty lub majątkowy. W prawie prywatnym wraz z rozwojem stosunków społecznych i gospodarczych wyodrębnione zostały kolejne wyspecjalizowane regulacje prawa handlowego, prawa finansowego i prawa rynków kapitałowych. Model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska czerpie z tych wszystkich dziedzin w myśl przyjętej tezy, iż prawo ochrony środowiska stanowi regulację o charakterze mieszanym wykorzystującą dostępne metody regulacji oraz instrumenty prawne. W każdym z tych wypadków regulacja ochrony środowiska dokonuje modyfikacji konstrukcji wykorzystywanych instrumentów prawnych uwzględniając cel środowiskowy. Przyjęcie jednak danej metody regulacji instrumentu musi być dokonane odpowiednio, z uwzględnieniem właściwości funkcji prawa ochrony środowiska.

Należy rozważyć, jaki wypływ na swobodę kontraktacji ma zasada środowiskowego zrównoważenia inwestycji wpisująca się w konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju, która także jest fundamentem regulacji prawa ochrony środowiska. Pod tym względem inne uwarunkowania dotyczą granic swobody kontraktacji wyznaczonych art. 353^1 k.c. Ograniczenie dotyczące zgodności z ustawą jest dość proste do rozpatrzenia w kontekście modelu regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Umowa w tym modelu powinna być zgodna z ustawowymi regulacjami prawa ochrony środowiska. Ponieważ prawo to ma pierwotnie charakter administracyjnoprawny, to ustawowe granica mają walor *ius cogens,* a więc przepisów prawa bezwzględnie obowiązujących, które nie mogą być modyfikowane wolą stron. Są to więc dość

405 P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz,* (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2013, s. 546.

wyraźne granice, które strony powinny uwzględnić przy kontraktacji. Przepisy prawa ochrony środowiska będą również oprócz biernego wyznaczania granicy swobody kontraktacji, także czynnie wpływać na treść stosunku prawnego poprzez formułowania niektórych warunków koniecznych umów, które muszą być uwzględnione dodatkowo w treści tych umów.

Specyficzne ujęcie dla stosunków środowiskowoprawnych ma aksjologia regulacji oraz oparcie prawa do życia w czystym środowisku na wykształconym standardzie społecznego rozumienia tego prawa. W tym kontekście również specyficzne ujęcia zyskują zasady współżycia społecznego.

Zasady współżycia społecznego są klauzulą generalną w prawie cywilnym, która umożliwia wprowadzenie ocennych granic swobody kontraktacji zależnych od standardów społecznych i postrzegania konkretnych sytuacji w obrocie prawnym przez ogół podmiotów. Zasady współżycia społecznego są wyrazem wartości, które znajdują się poza systemem prawnym i powinny być uwzględnione przez adresatów norm w procesie wykładni i stosowania prawa[406]. Jak wskazuje P. Machnikowski w każdej społeczności istnieją reguły kulturowe, które mają charakter powszechny i dotyczą każdego obywatela, a także reguły związane z określoną pozycją społeczną konkretnej osoby na przykład urzędnika, nauczyciela, lekarza, radcy prawnego lub adwokata.

Jeżeli więc poszukiwać związku między zasadami współżycie społecznego w regulacji cywilnoprawnej, a zasadą zrównoważonego rozwoju oraz celami inwestycji zrównoważonej środowiskowo należałoby rozpatrzeć, czy obecnie zrównoważony rozwój jest już powszechnym standardem społecznym i kieruje decyzjami członków tego społeczeństwa. W kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska przyjmując opisane wyżej założenie przyjęte przy okazji omawiania zasady zrównoważonego rozwoju, iż zasada ta obejmuje zrównoważenie środowiskowe inwestycji, występują pewne symptomy regulacyjne upowszechnienia standardu społecznego w kontekście uwzględnienia kwestii ochrony środowiska[407].

Istotą zatem powstania powszechnego standardu społecznego związanego z postrzeganiem zrównoważenia środowiskowego inwestycji są motywy działania uczestników powszechnego obrotu gospodarczego.

---

406 *Ibidem*, s. 15.

407 Cele zrównoważonego rozwoju inwestora w obrocie instrumentami finansowymi powinny być badane w profilowaniu inwestora oraz celu inwestycji na podstawie art. 83 b ust. 10 ustawy u.o.obr.i.f. Przez grupę docelową rozumie się określoną grupę nabywców instrumentu finansowego, z których potrzebami, cechami lub celami, w tym celami związanymi ze zrównoważonym rozwojem, instrument finansowy jest zgodny, niezależnie od sposobu nabycia lub objęcia przez nich tego instrumentu, w szczególności niezależnie od jego nabycia lub objęcia w ramach prowadzenia działalności maklerskiej lub w związku z jej prowadzeniem, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych podmiotów. Co do zasady podstawą nabycia instrumentu finansowego jest umowa cywilnoprawna. Sam sposób złożenia oświadczeń woli jest regulowany w sposób szczególny poprzez art. 13 wyżej wymienionej ustawy.

Standard ten zostanie w pełni wykształcony, jeżeli walor zrównoważenia środowiskowego produktów i usług stanie się prawem konsumenta oraz cechą tego produktu lub usługi, która może stać się wręcz przedmiotem rękojmi sprzedawcy lub dostawcy.

Odzwierciedlenie tego procesu w kontekście profesjonalnych instytucji finansowych zostało omówione w części pracy dotyczącej regulacji taksonomii europejskiej, ujawnień oraz sprawozdawczości profesjonalnych instytucji finansowych.

Pełne wykształcenie standardu społecznego dotyczącego zrównoważenia środowiskowego inwestycji, produktów i usług może doprowadzić do ostatecznego zaimplementowania tego standardu do treści stosunku prawnego leżącego u podstaw zrównoważonego środowiskowo obrotu gospodarczego, w tym do treści czynności cywilnoprawnych. Proces ten może dotyczyć nie tylko umów instrumentów cywilnoprawnych dedykowanych bezpośrednio ochronie środowiska, ale także instrumentów wykorzystanych w obrocie powszechnym.

W tej sytuacji zrównoważenie środowiskowe może stać się integralną częścią natury i właściwości umowy cywilnoprawnej, która jest podstawową formą obrotu prawnego w kontekście finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Granica swobody umów w modelu regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska będzie znajdowała ograniczenie w zrównoważeniu środowiskowym inwestycji, także pod względem oceny natury stosunku prawnego.

Podstawą kreacji umów cywilnoprawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska będzie swoboda kontraktacji ograniczona przepisami *ius cogens* tego prawa. Wynika to po pierwsze z konieczności uwzględnienia waloru zrównoważenia środowiskowego inwestycji jako warunku dodatkowego umowy, w szczególności opisującego cel jej wykonania. Po drugie dość istotną okolicznością jest, iż przepisy prawa ochrony środowiska, regulacje finansów publicznych oraz prywatnych rynków kapitałowych nie zawierają szerokiego katalogu umów nazwanych właściwych realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Ich oddziaływanie przejawia się poprzez wymuszanie przepisami *ius cogens* zastosowania pewnych warunków istotnych dla realizacji zadań publicznych państwa w ochronie środowiska. Trudno jednak wskazać dedykowany ochronie środowiska typ umowy nazwanej opisujący proces inwestycyjny. Jest to trudne ze względu na mieszany charakter regulacji prawa ochrony środowiska oraz wszechstronne wykorzystanie instrumentów prawa publicznego i prywatnego. Ostatecznie jednak w przypadku postępującego usamodzielnienia regulacji ochrony środowiska opisanie ogólnych ram umowy inwestycyjnej o celach środowiskowych wprost w przepisach prawa byłoby rozwiązaniem pożądanym *de lege ferenda*.

Pomimo tych trudności można podjąć tezę, iż w kontekście modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, naturą umowy związanej z finansowaniem powyższych funkcji jest zakreślenie celu w ochronie środowiska, jako elementu koniecznego pozwalającego na wyodrębnienie tej umowy w przedmiotowym modelu.

Cel ten może być jednak również opisany w sposób pośredni poprzez zobowiązanie stron do zrównoważenia wykonania zobowiązania względem określonych parametrów środowiskowych, bez wytworzenia konkretnego efektu rzeczowego w środowisku. Ten drugi wariant pozwala na objęcie szerszego katalogu umów działaniem przedmiotowego modelu poprzez możliwość zobowiązania stron do zrównoważenia środowiskowego wykonania umowy, także w przypadku usług nie związanych wprost z ochroną środowiska. Zobowiązanie może być ograniczone do budowy lub potwierdzenia właściwego łańcucha wartości w organizacji w celu spełnienia minimalnych gwarancji w rozumieniu rozporządzenia taksonomicznego UE. Odrębnie należy potraktować umowy zawierane w wydatkowaniu środków publicznych przez fundusze ochrony środowiska[408]. Zasada swobody umów jest w tym ujęciu ograniczona.

W kontekście całego katalogu instrumentów prawa cywilnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska konieczne jest podkreślenie celowego charakteru tych instrumentów. Oznacza to możliwość włączenia do katalogu jedynie tych instrumentów cywilnoprawnych, które konstrukcyjnie pozwalają poprzez warunki konieczne lub dodatkowe na określenie celu danej czynności prawnej.

Cel czynności prawnej przekłada się na cel instrumentu finansowego. Pojecie celu czynności wiąże się w kontekście cywilnoprawnym z zasadą kauzalności (przyczynowości) czynności cywilnoprawnych. Z przeciwieństwa więc wyłączone są z modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska instrumenty cywilnoprawne, dla których podstawą są czynności cywilnoprawne o charakterze abstrakcyjnym. Nie może więc być takim instrumentem na przykład weksel własny (weksel *sola*), ponieważ zawiera bezwarunkowe i abstrakcyjne zobowiązanie dłużnika do zapłaty określonej kwoty. W treści weksla własnego nie ma miejsca na ujęcie celu środowiskowego świadczenia. Pewnym powiązaniem z celami środowiskowymi może być wykorzystanie weksla dla celów zabezpieczenia (*causa cavendi*) dla spłaty zielonego kredytu. Na tym tle istnieje szereg analogii między rodzajami instrumentów prawa prywatnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, a rodzajami i podziałem czynności cywilnoprawnych.

408 K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 1394.

To rozróżnienie na instrumenty prawne o charakterze celowym i instrumenty prawne o charakterze abstrakcyjnym powiązane z podziałem czynności cywilnoprawnych, pozwala na szczegółową analizę konkretnych przepisów. W szczególności analizie będą poddane umowy nazwane ujęte w k.c., katalog czynności bankowych *sensu stricto* i *sensu largo*, a także katalog instrumentów finansowych, w tym będących papierami wartościowymi określony w ustawie u.o.obr.i.f. W ten sposób mogą być wyodrębnione instrumenty cywilnoprawne po pierwsze z treści k,c., a dalej z regulacji czynności bankowych, regulacji działalności ubezpieczeniowej oraz regulacji działalności firm inwestycyjnych. W tym kontekście przedmiotem analizy będą instrumenty cywilnoprawne o charakterze celowym, przez które rozumiem te instrumenty których konstrukcja pozwala na wpisanie celu środowiskowego w treści czynności prawnej stanowiącej podstawę ich działania w obrocie prawnym.

Instrumenty cywilnoprawne mają istotną cechę, której zaleta wynika z metody ich regulacji. Cechą tą jest swoboda i wolność kształtowania stosunków prawnych. Woluntatywność działania i swoboda jednostki wiąże się z tymi funkcjami prawa ochrony środowiska, które skupiają się na stymulacji procesów gospodarczych. Istotą jest więc mobilizowanie społeczeństwa oraz uczestników obrotu gospodarczego do działania i prowadzenia działalności ekonomicznej w zgodzie z regulacjami ochrony środowiska. Instrumenty prawa cywilnego nie powinny stanowić nakazu określonego zachowania, lecz być dostępnym dla podmiotów prywatnych narzędziem do realizacja celów gospodarczych, które współgra z postępem technologicznym oraz innowacyjnością przedsięwzięć środowiskowych. Prawo zatem powinno dostarczać instrumenty stymulujące innowacyjne rozwiązania, w szczególności w infrastrukturze ochrony środowiska.

Ustawodawca nie powinien przewidywać każdego stanu faktycznego wymagającego użycia instrumentu prawa cywilnego dla finansowania w ramach omawianego modelu. Taki ciężar wiąże się z metodami prawa publicznego, które wymagają precyzji określenia przesłanek zastosowania instrumentu prawnego. Wykorzystanie zatem instrumentów publicznych musi się wiązać z koniecznością założenia *a priori* pewnego stanu przez legislatora oraz stworzeniem mechanizmów weryfikacji prawidłowości zastosowania tego instrumentu. Wymaga tego legalizm działania organów publicznych oraz zasady gospodarki środkami publicznymi.

Zastosowanie instrumentów prawa cywilnego nie wymaga tak daleko idącej aktywności państwa. To podmioty prywatne powinny motywowane własnym interesem odszukać właściwy instrument w systemie prawa i stosując go zidentyfikować potrzeby obrotu gospodarczego. Odpowiada to w pewnym sensie ideom wolnego rynku. Przedsiębiorcy nie są jednak jedynymi adresatami tych norm. Podmiotem poszukującym finansowania na cele ochrony środowiska może być także nieprofesjonalny inwestor. Swoboda wyboru instrumentów prawnych dla pozyskania

finansowania jestem zatem nie tylko prawem przedsiębiorcy, ale i prawem obywatela. Inwestor może dokonać wyboru między rygoryzmem pożyczki ze środków publicznych oraz elastycznym kredytem bankowym.

Rolą państwa powinno być tworzenie pewnych ram dla funkcjonowania podmiotów prywatnych, ale bez ostatecznych nakazów określonego zachowania. Skuteczny model finansowania ochrony środowiska powinien być kompromisem pomiędzy interwencją publiczną, a zasadą zrównoważonego rozwoju. Idealnym zatem połączeniem jest synergia środków publicznych oraz komercyjnych opierająca się na wszechstronnym wykorzystaniu instrumentów prawa cywilnego. Katalog instrumentów oparty o czynności cywilnoprawne, gdzie konkretny cel środowiskowy jest realizowany na podstawie umowy cywilnoprawnej określiłbym jako instrumenty o charakterze przedmiotowym, w odróżnieniu od instrumentów typu podmiotowego, opierających się na przepisach ustrojowych wyspecjalizowanych podmiotów. Instrument o charakterze przedmiotowym nie wymaga bowiem specyficznej formy strony kontraktującej i może być powszechnie wykorzystywany w obrocie prawnym. Instrumentami o charakterze podmiotowym mogą być wyspecjalizowane spółki prawa handlowego lub prywatne fundacje oraz komercyjne fundusze inwestycyjne. Będą to osoby prawne raczej o charakterze zakładowym, niż korporacyjnym. Forma zakładowa opiera się bowiem na upodmiotowieniu pewnej masy majątkowej na cele ochrony środowiska. Jest to więc tym samym upodmiotowienie instrumentu prawnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Korporacyjne i zakładowe formy w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zostały omówione w odrębnym rozdziale. W działalności każdej z tych form może mieć zastosowanie powszechnie wykorzystywany instrument o charakterze cywilnoprawnym, którego przedmiot jest zrównoważony środowiskowo.

Istotne jest, jak wyżej wspomniałem, stworzenie pewnych ram tego rozwoju przez państwo. Określone towary i usługi służące ochronie środowiska powinny być zidentyfikowane samoistnie przez uczestników obrotu cywilnoprawnego i do tych dóbr powinny być dostosowane instrumenty prawne zmierzające do finansowania ich nabycia. Sytuacja taka wymaga jednak zaawansowanej świadomości ekologicznej podmiotów prawa cywilnego. Proces transformacji stosunków gospodarczych spowoduje, także w związku z budowaniem przewag konkurencyjnych, wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa połączony ze zmianą wzorców konsumpcyjnych i preferencji konsumenta[409]. Edukacja ekologiczna może mieć znaczenie dla praktycznie każdego obszaru aktywności społecznej. Świadomy konsument kształtuje bowiem nie tylko konkretne

409 D.Burzyńska, J.Fila, *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2007, s. 56.

segmenty rynku poprzez wybór towarów i usług zgodnych z ochroną środowiska, ale ma także wpływ z efektu skali, kiedy może alokować środki w instytucjach zborowego inwestowania w aktywa zrównoważone środowiskowo. W takim ujęciu wykorzystanie instrumentów prawa cywilnego będzie służyło procesom inwestycyjnym, niezależnie od procesów finansowania kredytem. Procesy te różnią się kierunkiem przepływu środków finansowych na cele ochrony środowiska.

Z tego względu uważam instrumenty cywilnoprawne za bardziej skuteczne, jako napędzane własną wolą podmiotów realizujących przedsięwzięcia na rzecz ochrony środowiska. Pozostawienie procesu finansowania mechanizmom podaży i popytu ekonomicznego, swobodzie kontraktacji w oparciu o uznane standardy społecznego postrzegania ochrony środowiska powinno dać wynik w postaci zrównoważonego społecznie i środowiskowo rozwoju.

W identyfikacji instrumentów prawa cywilnego w omawianym modelu regulacyjnym pomocne będą wszelkie kodeksowe katalogi nazwanych umów i czynności. W tym miejscu analizie będą poddane aspekty instrumentów cywilnoprawnych w ujęciu materialnym, które mogą być uwzględnione w regulacji modelu finansowania funkcji praw ochrony środowiska. Z kodeksowych umów nazwanych na pierwszy plan wysuwa się umowa darowizny oraz pożyczki, ale ponadto ogólna regulacja dla papierów wartościowych. Jako źródło finansowania mogą być także rozpatrywane niektóre czynności *mortis causa* w zakresie prawa spadkowego[410].

Obrót prawny może formułować umowy na zasadzie swobody kontraktacji, trudno jest zatem utworzyć katalog zamknięty umów wykorzystywanych w celu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W szczególności obrót instrumentami finansowymi przez profesjonalne instytucje kreuje umowy których źródłem jest praktyka i standardy rynkowe. Umowa może być formą wykorzystywaną przez podmioty prywatne lub publiczne. Kryterium podmiotu nie może być w tej sytuacji decydujące dla ustalenia charakteru instrumentu prawnego. Jedną z form działania administracji publicznej jest bowiem umowa cywilnoprawna lub innego rodzaju porozumienie.

Przykładem instrumentu prawnego wykorzystywanego w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska, a ujętym w katalogu umów nazwanych k.c. będzie umowa pożyczki. W ujęciu k.c. pożyczka pozostaje bez sprecyzowanego celu jako *essentialia negotii*, ale przy wykorzystaniu w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska określenie celu analogicznie do kredytu bankowego jest konieczne i może być dokonane przez strony zgodnie z zasadą swobody umów.

410 Przychodami NFOŚiGW i wojewódzkich funduszy mogą być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodne art. 401 ust. 2 ustawy p.o.ś.

Pożyczka w przedmiotowym modelu jest wykorzystywana zarówno przez publiczne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz komercyjne banki, jako umowa ustalająca ekologiczny cel finansowania. Pożyczka kontraktowana w ochronie środowiska przez banki i fundusze publiczne charakteryzuje się szczególnym charakterem, który wpływa na treść roszczeń stron tej umowy.

Pewne cechy tego typu pożyczki zostały już omówione w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa publicznego, natomiast dla zachowania spójności wywodu jej cechy wymagają ponownego przytoczenia oraz rozwinięcia w kontekście *stricte* cywilnoprawnym.

W tym miejscu z racji ogólnego charakteru regulacji k.c. należy natomiast zaznaczyć pewną odrębność względem pożyczek publicznych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Forma podmiotowa tych funduszy jest bliżej opisana w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa publicznego. Jednym z przykładów takich instrumentów celowych jest udzielanie oprocentowanych pożyczek na realizacje przedsięwzięć związanych z celami ochrony środowiska zgodnie z art. 411 ust. 1 pkt 1 p.o.ś.[411]. Z tej definicji funkcjonalnej wynikają pewne odrębności względem umowy pożyczki zdefiniowanej zgodnie z ogólnymi zasadami k.c. Dla odróżnienia na potrzeby niniejszej pracy pożyczka udzielana przez fundusze ochrony środowiska będzie określana jako pożyczka ekologiczna.

Definicji ogólnej pożyczki należy poszukiwać w przepisach dotyczących umów nazwanych art. 720 i następne k.c. ustalających *essentialia negotii* umowy pożyczki (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r. III CSK 38/11, LEX nr 1129117).

Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się zatem przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Należy jednak uzupełnić tę definicję poprzez odniesienie do art. 411 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 8 p.o.ś. Pożyczka ekologiczna nie jest bowiem klasyczną umową pożyczki. W przypadku pożyczki ekologicznej jej *essentialia negotii* należałoby uzupełnić o obligatoryjne oprocentowanie oraz o obowiązek osiągnięcia określonych efektów rzeczowych i ekologicznych. Kwestia oprocentowania wynika z literalnej wykładni art. 411 ust. pkt 1 p.o.ś., natomiast konieczność osiągnięcia przez biorącego pożyczkę określonych efektów rzeczowych i ekologicznych z wykładni celowościowej w związku z art. 400a i następne p.o.ś.

W efekcie poprzez umowę pożyczki ekologicznej należy rozumieć finansowy instrument kształtowania polityki ekologicznej państwa o charakterze zwrotnego dofinansowania w formie

411 D. Gajewski, A. Kulon *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej art. 400-421 Prawa ochrony środowiska*. Komentarz, Warszawa 2011 r. s. 225.

pożyczki udzielanej bezpośrednio przez fundusze ochrony środowiska na rzecz wybranego beneficjenta, który w zamian zobowiązuje się do realizacji określonego w cywilnoprawnej umowie przedsięwzięcia, którego wynikiem jest osiągnięcie wymiernego efektu ekologicznego rozliczanego przez fundusz ochrony środowiska.

W tym kontekście w przeciwieństwie do ogólnych zasad, pożyczka udzielana przez fundusze ochrony środowiska jest również umową regulująca wzajemne i ekwiwalentne świadczenia, z czego wynika walor wzajemności tej umowy. W doktrynie istnieje spór co do waloru wzajemności umowy pożyczki w klasycznym jej ujęciu[412]. Dyskusyjne jest, czy samo świadczenie polegające na zwrocie kapitału pożyczki ma walor ekwiwalentności. Nie może być uznany za świadczenie wzajemne i ekwiwalentne względem wypłaty kapitału jego zwrot, a nawet spłacone odsetki od kapitału. W tak wąskim ujęciu umowa pożyczki nigdy nie stanie się umową wzajemną[413]. W przypadku pożyczki udzielanej ze środków funduszy ochrony środowiska przesądzające są zobowiązania beneficjenta związane z osiągnięciem określonego efektu ekologicznego rozliczanego przez fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej[414]. Jest to dodatkowe świadczenie w treści pożyczki ekologicznej, które nie ma oparcia w konstrukcji pożyczki jako umowy nazwanej w k.c. Istotą jest kreacja przez strony dodatkowego zobowiązania na zasadzie swobody kontraktacji lub wymuszenie tego dodatkowego zastrzeżenia w związku z działaniem przepisów prawa publicznego, które dla pożyczki ze środków publicznych mogą przewidywać szczególne konstrukcje. W tym ujęciu pożyczka ekologiczna zgodnie z art. 411 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 8 oraz art. 400a i następne p.o.ś. jest umową cywilnoprawną określającą ekwiwalentne świadczenia, co daje jej walor wzajemności.

W tej sytuacji więc skutki niewykonania lub nienależytego wykonania z umów wzajemnych należy ocenić według art. 487 i następne k.c., co powoduje możliwość skorzystania przez uprawnionego z określonych żądań przewidzianych przepisami tego działu k.c. Mogą to być w szczególności roszczenia odszkodowawcze przewidziane art. 494 §1 oraz 491 §1 k.c. Udzielający pożyczki fundusz ochrony środowiska może również formułować inne roszczenia związane z wykonaniem umowy pożyczki ekologicznej na podstawie klauzul umownych. Podstawą szczególnych roszczeń może więc być też umowa, w sytuacji kiedy ustawodawca dopuszcza w

412 Z. Gawlik [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz* Tom III. *Zobowiązania - część szczególna*, (red.) A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 688.

413 S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego* część 3 tom 2 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa,* (red.) S. Grzybowski, Warszawa 1976, s. 708.

414 porównaj J. Ostałowski [w]: *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, (red.) R. Poździk, Warszawa 2016 s. 387; porównaj Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r. II OSK 1453/17.

prawie ochrony środowiska wykorzystanie umowy cywilnoprawnej w formie pożyczki jako podstawy udzielenia dofinansowania ze środków publicznych.

Pożyczka cywilnoprawna może być uznana za instrument cywilnoprawny finansujący funkcje prawa ochrony środowiska. W warunkach koniecznych pożyczki kodeksowej nie jest zawarty cel, na finansowanie którego zaciągnięta jest pożyczka. Strony umowy mogą jednak określić ten cel w konkretnej umowie, ponieważ taka klauzula umowna nie stoi w sprzeczności z właściwością oraz istotą tej umowy. Klauzula dotycząca celu pożyczki nie stoi także w sprzeczności z ustawą, nie może więc być uznana za nieważną. Jak wyżej już wskazałem, odrębnie kształtuje się pozycja pożyczki ekologicznej udzielanej przez publiczne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Z względu na podział instrumentów prawnych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska dostępne instrumenty cywilnoprawne należy podzielić według kryterium zwrotnego lub bezzwrotnego charakteru. Przyjęte kryteria podziału instrumentów prawnych odpowiadają w pewnym zakresie podziałom czynności cywilnoprawnych. Zatem dla instrumentów bezzwrotnych istotne jest, czy istnieje świadczenie wzajemne drugiej strony, a więc czy ewentualna umowa ma walor wzajemności. Czynności prawne stanowiące podstawę zawarcia umowy cywilnoprawnej nie powinny co do zasady mieć charakteru abstrakcyjnego. Dla tego typu umowy powinna bowiem istnieć wyraźna *causa* środowiskowa skutkująca określeniem celu świadczenia.

Cel ten może mieć formułę policzalnego efektu faktycznego, lub mieć charakter niematerialny. W pierwszym przypadku efektem może być na przykład stworzenie konkretnej infrastruktury ochrony środowiska, a w drugim zwiększenie wiedzy społeczeństwa na temat ochrony środowiska.

Instrumentem cywilnoprawnym jest darowizna która może być, jako mająca co do zasady bezzwrotny charakter, porównywana z dotacją w katalogu bezzwrotnych form instrumentów prawa publicznego. W pewnych przypadkach zarówno darowizna prywatna, jak i dotacja ze środków publicznych mogą podlegać odpowiednio odwołaniu albo zwrotowi. Jest to jednak zdarzenie o charakterze ekstraordynaryjnym związane z naruszeniem przez obdarowanego lub dotowanego warunków umowy lub ustawy. Umowa darowizny w naturalny sposób staje się pierwszą umową, która może być wykorzystana do finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Darowizna jest umową, która będzie zawierana między darczyńcą oraz obdarowanym. Darczyńcą będzie co do zasady podmiot prawa prywatnego, osoba fizyczna lub prawna. Dla organów publicznych właściwszy jest bowiem dla świadczenia bezzwrotnego instrument dotacji ze środków publicznych. Co do obdarowanego nie można przesądzić, iż będzie to również podmiot prywatny. Zarówno bowiem Skarb Państwa jak i jednostki samorządu terytorialnego mogą

darowizny przyjmować. Organem właściwym do przyjęcia darowizny na rzecz Skarbu Państwa jest wojewoda na podstawie art. 35 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym[415]. Gmina, powiat i województwo mogą jako jednostki samorządu terytorialnego przyjmować jako przychody spadki, zapisy oraz darowizny. Źródła przychodów jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[416]. Jako źródło dochodów własnych gminy powyższa ustawa określa w art. 4 pkt 6 między innymi darowizny. Analogiczne zapisy względem powiatu oraz województwa zawiera art. 6 pkt 4 oraz art. 7 pkt 3 tej ustawy. Przedmiotem darowizny mogą być rzeczy dopuszczone do obrotu. W pierwszej kolejności mogą to być pieniądze, ale także inne rzeczy ruchome lub nieruchomości.

Co do możliwości darowizny nieruchomości możliwe jest darowanie nieruchomości na cele ochrony środowiska ze strony Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[417] określa w art. 13 możliwość dokonania darowizny nieruchomości na cel publiczny definiowany zgodnie z art. 6 tej ustawy. Celami tymi jest między innymi budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska (art. 6 pkt 4), ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody (art. 6 pkt 9b), budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów (art. 6 pkt 3 ustawy). Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa dokonuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej za zgodą wojewody, a nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego jej organ wykonawczy za zgodą rady albo sejmiku.

Jak widać powyższe przepisy tworzą możliwość powiązania darowizny nieruchomości z celem publicznym, oraz w konsekwencji z zadaniem publicznym powiązanym z organem administracji publicznej lub przedsięwzięciem podmiotu prywatnego w zakresie ochrony środowiska. Skoro darowizna taka ma mieć określony cel publiczny w ochronie środowiska, to należy w tym wypadku również zidentyfikować interes publiczny. Warunkiem koniecznym takiej umowy darowizny jest określenie celu, o czym decyduje art. 13 ust. 2 ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

415 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 373.
416 Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 z późn. zm.
417 t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.

W kontekście zatem modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wydaje się, iż przykładem zastosowania umowy darowizny może być współpraca podmiotu prywatnego oraz podmiotów publicznych w realizacji celów publicznych.

Darowizna może być instrumentem wykorzystywanym przez fundacje prywatne jako narzędzie dystrybucji grantów między beneficjentami tej pomocy. W szczególności może to dotyczyć fundacji, których przedmiotem działania nie jest bezpośrednio ochrona środowiska, lecz organizacja prywatnych systemów finansowania celów środowiskowych. W tym ujęciu umowa darowizny będzie umową zawieraną między podmiotami prywatnymi. Darczyńca powinien być w pełnej dyspozycji środków darowanych na cele ochrony środowiska. Zgodnie bowiem z art. 889 pkt 2 k.c. darowizną nie jest zrzeczenie się prawa, którego zrzekający się jeszcze nie nabył albo które nabył w taki sposób, że w razie zrzeczenia się prawo jest uważane za nienabyte. W przypadku darowizny nieruchomości umowa powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. W innych przypadkach wobec uchybienia formy aktu notarialnego darowizna staje się ważna wobec wykonania świadczenia.

Pewne problemy w określeniu celów ochrony środowiska może budzić fakt, iż darczyńca zgodnie z art. 893 k.c. może nałożyć na obdarowanego obowiązek określonego działania lub zaniechania nie czyniąc nikogo wierzycielem. Polecenie takie może nie spełnić funkcji zobowiązania dla osiągnięcia określonego celu ochrony środowiska, ponieważ obdarowany może od tego polecenia uwolnić się, poprzez wskazanie istotnej zmiany stosunków zgodnie z art. 895 k.c. Problemem może również w praktyce okazać się interpretacja art. 897 k.c., dotyczącego obowiązku określonych świadczeń przez obdarowanego na rzecz darczyńcy na wypadek, gdyby popadł w niedostatek. Przepisy te wydają się nie odpowiadać naturze prywatnych systemów finansowania ochrony środowiska przez organizacje pozarządowe. Z tego względu w ramach swobody kontraktacji właściwsze wydaje się kreowanie pozakodeksowych wzorców umów granatowych opartych na elementach darowizny, ale z precyzyjnie opisanym celem ochrony środowiska wraz z mechanizmem weryfikacji osiągnięcia tego celu.

Pewne podstawy dla funkcjonowania umów grantowych opartych o konstrukcję dalszego wykorzystania dotacji ze środków publicznych daje art. 16a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[418]. W powiązaniu z art. 2 pkt 5 oraz 6 tej ustawy, które odpowiednio ustalają rozumienie pojęć operatora i realizatora projektu powstają zatem ramy do ustrukturyzowania realizacji projektu w sferze zadań publicznych. Operator pośredniczy w

418 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.

przekazaniu dotacji realizatorom, którzy bezpośrednio wykonują ten projekt. Co do zasady operatorem i realizatorem jest organizacja pozarządowa.

Na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie operatorem i realizatorem mogą być spółki akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników. Przepis ten wskazuje na możliwość takiego sformułowania przedmiotu działalności spółki kapitałowej, który nie będzie skutkował prowadzeniem przez tę spółkę działalności gospodarczej, lecz działalności w celach społecznych na zasadzie *non-profit* lub *not for profit*. Takie stanowisko zajęło orzecznictwo. Między innymi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 2012 r.(II GSK 2457/11, ONSAiWSA 2014, nr 2, poz. 33) potwierdził, iż w spółka akcyjna prowadząca działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w omawianej ustawie i niedziałająca w celu osiągnięcia zysku może nabyć status organizacji pożytku publicznego, jak również, że spółka akcyjna niedziałająca w celu osiągnięcia zysku posiada status organizacji pozarządowej w myśl art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Stanowisko to pozostaje zgodne z uchwałą Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2006 r. (III CZP 122/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 200). Skoro zatem z godnie z art. 4 ust. 1 pkt 18 powyższej ustawy jednym z zadań publicznych w sferze pożytku publicznego jest ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego, to nie ma przeszkód, aby dla celów ochrony środowiska wykorzystać jako prywatny instrument w formie spółki akcyjnej do konstrukcji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Spółka taka może zatem funkcjonować na równych prawach z organizacją pozarządową, której przedmiotem działalności statutowej jest ochrona środowiska oraz prowadzenie systemu grantowego finansowania projektów. Tego typu instrument ma walor cywilnoprawny.

Powyższe przykłady umów o charakterze bezzwrotnym oraz zwrotnym pokazują, iż to właśnie umowa cywilnoprawna jest jedną z ważniejszych form wykorzystanych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska. Umowy te uzyskują wzajemny charakter poprzez zakreślenie celu środowiskowego, który jest przedmiotem finansowania. Przyjmujący dofinansowanie powinien osiągnąć ten cel, co stanowi jego świadczenie wzajemne. W ten sposób pożyczka cywilnoprawna może uzyskać walor wzajemności.

Można ten katalog rozszerzyć o umowę poręczenia ze względu na jej akcesoryjność względem zabezpieczanego stosunku, który może inkorporować cel środowiskowy, jeżeli *causa* środowiskowa oprócz świadczenia w postaci zwrotu finansowania mogłaby ująć także

zabezpieczenie wykonania efektu rzeczowego w ochronie środowiska. Zabezpieczane zobowiązanie może w przypadku poręczenia dotyczyć świadczenia niepieniężnego. W zakresie gwarancji bankowej problemem pozostaje analogiczny, jak dla weksla problem abstrakcyjności tego instrumentu. Możliwość przypisania waloru kauzalności gwarancji zostanie opisana bliżej przy omawianiu czynności bankowych w przedmiotowym modelu regulacyjnym.

Problemem jest ustalenie, czy także czynności i umowy zabezpieczające umowy dotyczące finansowania ochrony środowiska mogą być uznane za instrumenty służące temu celowi. Wydaje się, iż *causa* zabezpieczająca przeważa nad celem środowiskowym. W tej sytuacji na przykład weksel *in blanco* wraz z deklaracją albo porozumieniem wekslowym zabezpieczający kredyt na inwestycję w zakresie ochrony środowiska nie może stanowić samodzielnie zielonego instrumentu prawnego finansującego funkcje prawa ochrony środowiska.

Najbardziej interesujący i związany z przyszłym kierunkiem rozwoju katalogu instrumentów cywilnoprawnych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wydaje się obszar rynków kapitałowych oraz prawa finansowego. Rozbudowane mechanizmy inżynierii finansowej wymuszają tworzenie w praktyce rynków coraz bardziej złożonych instrumentów, których ram nie byłby w stanie przewidzieć i uregulować ustawodawca.

Wpisanie celu środowiskowego w tradycyjne instrumenty prawa bankowego takie jak kredyt, który operuje celem finansowania nie jest specjalnie trudne i nie stanowi wyzwania dla praktyki obrotu. Użycie jednak instrumentów finansowych, w szczególności o charakterze pochodnym lub innych operacji na aktywach lub papierach wartościowych wymaga znajomości nie tylko prawa powszechnie obowiązującego, ale i wytycznych regulatora rynku lub wyspecjalizowanych organizacji branżowych funkcjonujących na rynkach finansowych. Połączenie tego środowiska regulacyjnego z wymaganiami inwestycyjnymi w obszarze ochrony środowiska jest syntezą o wysokiej skali trudności. W poszukiwaniu jednak kolejnych dźwigni i źródeł finansowania dla funkcji prawa ochrony środowiska przyjęcie tego kierunku jest konieczne.

Za przykład można przyjąć występujące w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska instrumenty prawa cywilnego, takie jak papiery wartościowe lub rachunek bankowy. Instrumenty te pomimo rozbudowanej regulacji w odrębnych ustawach znalazły swoje miejsce względem regulacji umów nazwanych w k.c.

Papiery wartościowe ze względu na możliwość i stosunkową łatwość opisania celu ich emisji stanowią w mojej ocenie jeden z ważniejszych i najbardziej perspektywiczny instrumentów prawa cywilnego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W dalszej części jako już wyspecjalizowany instrument finansowy na rynkach kapitałowych zostanie opisana koncepcja zielonej obligacji, która jest podstawowym przykładem zielonego

papieru wartościowego. Zakładając pewną wspólną cechę dla każdego papieru wartościowego, iż jego treść lub dokument opisujący warunki jego emisji, wykupu lub umorzenia umożliwia również opisanie jako *accidentalia negotii* celu finansowania dłużnego tym papierem, konieczne jest uznanie roli tego instrumentu prawnego w konstrukcji opisywanego modelu.

Ogólna charakterystyka papieru wartościowego wskazuje, iż jest to dokument którego wystawca (emitent) inkorporuje w tym dokumencie określone prawo, a posiadanie tego dokumentu jest przesłanką niezbędną istnienia i wykonywania tego prawa. Odróżnić należy papier wartościowy od dokumentu dowodowego, który prawa nie inkorporuje lecz stanowi formalny dowód powstania, istnienia, treści lub ustania stosunku prawnego[419]. Tym samym w przypadku obrotu dokumentami dowodowymi nie dochodzi do obrotu inkorporowanym prawem. Jest to istotna różnica w stosunku do papieru wartościowego. Sam cel zrównoważenia środowiskowego emisji może być zawarty w warunkach emisji i umowie emisyjnej, które dla wystawienia papieru wartościowego stanowią stosunek podstawowy określający także *causa* czynności.

Jak wskazywał S. Grzybowski w opisie definicji papieru wartościowego w *Systemie prawa cywilnego* słowo papier, nie oznacza konieczności wykorzystania materiału w postaci papieru[420]. Autor nie mógł przewidywać, iż rozwój nowoczesnych technologii informatycznych umożliwi procesy dematerializacji papierów wartościowych i ich cyfrowy zapis na nośnikach danych lub wręcz zapis wirtualny w formie rachunków papierów wartościowych, natomiast sama jego myśl dotycząca nośnika prawa wydaje się być niezwykle dalekosiężna.

Obecnie regulacja papierów wartościowych ma charakter rozproszony, ponieważ k.c. zwiera dodane przepisy art. 921^6 które z założenia miały stanowić część ogólną regulacji papierów wartościowych. Funkcja ta wobec mało precyzyjnej regulacji nie została spełniona[421]. Regulacje szczególne zawiera szereg ustaw takich jak na przykład ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe[422], ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach[423], ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych[424]. Regulacja art. 921^6 k.c stanowi przepis ramowy dla szeregu ustaw szczególnych[425].

---

419 S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego* część 3 tom 2 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa,* (red.) S. Grzybowski, Warszawa 1976 , s. 986.

420 *Ibidem*, s. 985.

421 P. Machnikowski [w:] *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, (red.) E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2014, s. 1634.

422 t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 282.

423 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1667.

424 t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 110.

425 Szczegółowej klasyfikacji aktów prawnych konstytutywnych dla papierów wartościowych w kontekście art. 921^6 k.c. dokonał A. Janiak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz.* Tom III. *Zobowiązania - część szczególna* (red.) A. Kidyba, Warszawa 2014, s. 1459.

Papiery wartościowe stanowią kategorię instrumentów finansowych o wielkiej różnorodności i szeregu funkcji gospodarczych[426].

Zasady obrotu papierami wartościowymi, które są instrumentami finansowymi reguluje ustawa u.o.obr.i.f., która między innymi w art. 83b ust. 10 wprowadza obowiązek profilowania inwestora, nie tylko pod względem jego potrzeb i celów inwestycyjnych, ale także ze względu na cele zrównoważonego rozwoju. Art. 2 ust.1 pkt 1 tej ustawy obejmuje papiery wartościowe szerszym pojęciem instrumentu finansowego, który wydaje się być najbardziej pojemną definicją funkcjonującą w obrocie. Art. 3 pkt 1 li a powyższej ustawy podaje również definicję legalną papieru wartościowego na potrzeby ustawy u.o.obr.i.f.

Papierem wartościowym w tej definicji są akcje, prawa poboru w rozumieniu przepisów k.s.h., prawa do akcji, warranty subskrypcyjne, kwity depozytowe, obligacje, listy zastawne, certyfikaty inwestycyjne, bankowe prawa pochodne w rozumieniu przepisów ustawy pr.bankowe i inne zbywalne papiery wartościowe, w tym inkorporujące prawa majątkowe odpowiadające prawom wynikającym z akcji lub z zaciągnięcia długu, wyemitowane na podstawie właściwych przepisów prawa polskiego lub obcego. Dodatkowo art. 3 pkt 1 lit.b ustawy u.o.obr.i.f. precyzuje, czym są prawa pochodne, jako inne zbywalne prawa majątkowe powstające w wyniku emisji, które inkorporują uprawnienie do nabycia lub objęcia papierów wartościowych określonych w art. 3 pkt 1 lit.a ustawy u.o.obr.i.f. lub wykonywane poprzez dokonanie rozliczenia pieniężnego i odnoszą się do papierów wartościowych określonych w art. 3 pkt 1 lit.a u.o.obr.i.f., walut, stóp procentowych, stóp zwrotu, towarów oraz innych wskaźników lub mierników.

Upraszczając tę systematykę obecnie ustawodawca jako nadrzędne stosuje pojęcie instrumentu finansowego zaliczając do tej kategorii papiery wartościowe, którymi mogą być tradycyjne papiery takie jak akcje i obligacje, ale także papiery wartościowe inkorporujące prawa pochodne do nabycia innych papierów wartościowych, a więc skonstruowane na zasadzie rodzaju warrantu do nabycia akcji[427]. Różnica jednak w przypadku praw pochodnych określonych w art. 3 pkt 1 lit.b ustawy u.o.obr.i.f. jest taka, iż ich wykonanie może polegać nie tylko na nabyciu konkretnego papieru wartościowego, ale także na rozliczeniu pieniężnym opartym na określonym wskaźniku. W tym ujęciu kwestia wykonania jest podobna do rozliczenia instrumentów pochodnych, które papierami wartościowymi nie są.

Przepisy k.c. nie zawierają stosownego powiązania z rozwijającą się regulacją ustaw szczególnych. Art. 921^6 i dalsze k.c. precyzują między innymi sposób świadczenia zobowiązanego z

426 J. Mojak, *Prawo papierów wartościowych. Zarys wykładu*, Warszawa 2020, s. 21.

427 Art. 453 §2 k.s.h. wskazuje, iż w celu podwyższenia kapitału zakładowego spółka akcyjna może emitować papiery wartościowe imienne lub na okaziciela uprawniające ich posiadacza do zapisu lub objęcia akcji, z wyłączeniem prawa poboru (warranty subskrypcyjne).

papieru wartościowego w sposób zwyczajowo przyjęty, zwolnienie ze zobowiązania poprzez świadczenie do rąk posiadacza papieru wartościowego z zastrzeżeniem braku skuteczności wobec złej wiary uprawnionego (art. 921 [6] k.c.), czy też definicję imiennego papieru wartościowego, papieru wartościowego na zlecenie oraz indosu jako sposobu jego przeniesienia. Kwestia umorzenia papieru wartościowego pozostała w zakresie regulacji ustaw szczególnych.

Reasumując analizę art. 921 [6] i dalsze k.c. w kontekście możliwości wykorzystania tych przepisów do konstrukcji papierów wartościowych uwzględniających cele zrównoważonych środowiskowo inwestycji w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, należy stwierdzić, iż regulacja ta jest zbyt ogólna i nie został znowelizowana względem dynamicznej legislacji w kontekście obrotu instrumentami finansowymi opartego na handlu na nowoczesnych platformach funkcjonujących na algorytmach informatycznych.

Z tego względu regulacja k.c. znajduje zastosowanie do papierów wartościowych w ogólności, natomiast cech konstrukcyjnych zielonych papierów wartościowych należy poszukiwać w wymienionych wyżej ustawach szczególnych. W ten sposób katalog papierów wartościowych w omawianym modelu zostanie ograniczony do wybranych instrumentów, które dają możliwość uwzględnienia celów inwestycji zrównoważonych środowiskowo. Analiza ta zostanie przeprowadzona w części pracy dotyczącej regulacji konkretnych ustaw dla wybranych instrumentów finansowych.

Pozostaje k.c. natomiast fundamentem regulacji, w szczególności wprowadzającym swobodę kontraktacji oraz swobodę oświadczeń woli, także w zakresie kreacji celów środowiskowych dla emisji papierów wartościowych. W tym kontekście jest to regulacja bezwzględnie konieczna dla zbudowania modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w części dotyczącej instrumentów będących papierami wartościowymi.

Inwestycja zrównoważona środowiskowo oprócz instrumentów zapewniających finansowanie opiera się, w przypadku projektu polegającego na bezpośrednim wytworzeniu infrastruktury, na przeprowadzeniu procedur zakupowych towarów i usług. W przypadku środków publicznych proces ten ujęty jest w koncepcji zielonego zamówienia publicznego. W zakresie instrumentów prywatnych dla zrównoważenia inwestycji konieczne jest zbudowanie zrównoważonych procedur zakupowych oraz przetargowych. Możliwe jest to poprzez dodatkowe zobowiązanie dostawcy do przedstawienia gwarancji prowadzenia działalności oraz wykonania zamówienia w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz pakietem ESG.

Możliwe jest także teoretycznie w przypadku zakupu środków trwałych, które mają stanowić element infrastruktury ochrony środowiska ujęcie umowy sprzedaży jako bezpośredniego instrumentu prawa cywilnego wykorzystywanego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji

prawa ochrony środowiska. Pewnym rozwiązaniem w kwestii produktu zrównoważonego środowiskowo jest zintegrowana polityka produktowa, pozwalająca na wypracowanie powszechnego standardu. Standard ten może wpłynąć na efektywną amortyzację produktu w czasie pod względem środowiskowym[428].

W przypadku bowiem precyzyjnego określenia celu finansowania na przykład w umowie kredytu bankowego, kredytobiorca w celu wykonania zobowiązania względem banku, powinien zapewnić w umowach na podstawie których wydatkuje środki z kredytu realizację celu środowiskowego.

Oznaczenie celu zrównoważonego rozwoju, w tym celu zrównoważonego środowiskowo w treści oferty sprzedawcy, spełnia przesłanki zapewnienia o właściwości rzeczy sprzedawanej w sytuacji, jeżeli zapewnia on w swoim oświadczeniu o tym celu, w szczególności procesie produkcyjnym i przeznaczeniu rzeczy sprzedawanej. Konsekwencją może być podniesienie przez kupującego roszczeń z tytułu rękojmi opartej na wadzie fizycznej. Właściwość rzeczy jest bowiem objęta oświadczeniem i zapewnieniem sprzedającego (*dicta et promissa*). Ewentualnie to kupujący oświadcza sprzedawcy do jakich celów dana rzecz ma być nabyta[429]. Inicjatywa więc sformułowania zakresu właściwości rzeczy sprzedawanej leży także po stronie kupującego. Produkt będący przedmiotem sprzedaży ma określony cykl życia, także w aspekcie środowiskowym[430].

W szczególności przedmiotem sprzedaży mogą być nieruchomości, co do których sprzedawca zapewnia, iż są one pasywne środowiskowo i wyposażone w odnawialne źródła energii ograniczające emisję pyłów i gazów cieplarnianych. Pewne zatem cechy nieruchomości warunkujące korzystanie z niej w sposób zrównoważony środowiskowo mogą stanowić o jej właściwościach, a ich brak może być rozważany jako wada. Obecnie zasady sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej budynków i ich części określa ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków[431]. Przez charakterystykę energetyczną zgodnie z art. 2 pkt 3 tej ustawy, należy rozumieć zbiór danych i wskaźników energetycznych budynku lub części budynku, określających całkowite zapotrzebowanie na energię niezbędną do ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy obowiązek sporządzenia świadectwa dotyczy sprzedaży nieruchomości przez właściciela oraz przez uprawnionego z tytułu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

428 A. Augustyn, P. Przybyłowski, *Zintegrowana polityka produktowa jako narzędzie zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, (red.) D.Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009, s. 82.

429 J. Skąpski [w:] *System prawa cywilnego* część 3 tom 2 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa,* (red.) S. Grzybowski, Warszawa 1976, s. 128.

430 M. Biernacki, *Środowiskowy rachunek kosztów cyklu życia produktu,* Wrocław 2018, s. 182.

431 t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 101 z późn. zm.

Obowiązek obejmuje również wynajem budynku lub jego części. W tej sytuacji zapewnienie o cechach nieruchomości wynajmowanej związanych ze zrównoważeniem środowiskowym jej eksploatacji może być zawarte w umowie najmu. Podobnie kwestia ta może być ujęta w przypadku umowy dzierżawy, która od najmu różni się szerszym zakresem uprawnień dzierżawcy, który oprócz używania rzeczy może z niej także pobierać pożytki[432].

Pozostaje jednak problem powiązania umowy sprzedaży oraz umowy najmu z modelem regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Niewątpliwe nieruchomości i rzeczy ruchome będące przedmiotem sprzedaży (art. 535 k.c.), oddane do używania na podstawie umowy najmu (art. 659 k.c.) albo nawet oddane do używania i pobierania pożytków na podstawie umowy dzierżawy (art. 693 k.c.) nie regulują bezpośrednio kwestii finansowania inwestycji.

Jeżeli jednak obrót nieruchomościami, czy też wypracowane standardy rynkowe najmu i dzierżawy będą w oparciu o wymogi regulacyjne określały zrównoważenie środowiskowe jako cechę rzeczy poszukiwaną i wymaganą przez wyedukowanego ekologicznie konsumenta, nabywcę, najemcę lub dzierżawcę, to w ten sposób regulacja tego obrotu wraz z prawem popytu wymuszą uruchomienie środków własnych właścicieli, wynajmujących i wydzierżawiających na inwestycje mające na celu zrównoważenie środowiskowe nieruchomości i ruchomości pozostających w ich mieniu. Mechanizm ten pośrednio przewiduje również krajowa Polityka Ekologiczna Państwa 2030 związana z uruchomieniem środków własnych przedsiębiorców oraz osób prywatnych w kierunku inwestycji zrównoważonych środowiskowo[433].

Jest to więc szczególny obszar modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska oparty na zasadzie samofinansowania inwestycji zrównoważonych środowiskowo. Inwestycja taka może być uzupełniona odpowiednim instrumentem prawa publicznego lub prywatnego zapewniającym finansowanie zewnętrzne, ale nie jest to warunek konieczny *sine qua non.* Przykładem może być sytuacja, w której właściciel nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży lub najmu wobec zidentyfikowania oczekiwań rynku i potencjalnych kontrahentów, co do nieruchomości eksploatowanych w sposób zrównoważony środowiskowo, podejmuje decyzję o termomodernizacji budynku lub dodatkowej instalacji odnawialnych źródeł energii. Konkretne warunki umów mogą zawierać oświadczenia i zapewnienia właściciela o spełnieniu tej cechy przez nieruchomość na której posadowiony jest budynek zgodnej z celami zrównoważonego rozwoju.

Osiągnięcie wymaganego przez rynek standardu środowiskowego nieruchomości jest więc warunkiem zawarcia umowy. Środki własne właściciela mogą być uzupełnione przez publiczne

---

432 Z. Radwański [w:] *System prawa cywilnego* część 3 tom 2 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa,* (red.) S. Grzybowski, Warszawa 1976 s. 352.

433 Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej"

dotacje lub komercyjny kredyt. W tej sytuacji dojdzie do kumulatywnego zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska opartym pośrednio o cywilnoprawne umowy nazwane oraz bezpośrednio o instrument finansów publicznych lub instrument oparty na czynności bankowej.

Oddziaływanie prawa popytu na rzeczy, produkty i usługi zrównoważone środowiskowo w powyższym przykładzie jest podobną konstrukcją do uregulowanego badania celów zrównoważonego finansowania inwestora, który chce nabyć instrument finansowy jako wyspecjalizowany produktu profesjonalnej instytucji finansowej na zasadzie art. 83 b ust. 10 ustawy u.o.obr.i.f.

Regulacja umów nazwanych w k.c. nie zawiera jednak podobnego wymogu badania preferencji społecznych i środowiskowych stron umowy cywilnoprawnej. Wynika to z faktu, iż stosunek cywilnoprawny opiera się, co do zasady, na równorzędności stron i obie strony podlegają równej ochronie prawa cywilnego. Kwestii obrotu konsumenckiego oraz innych uprzywilejowanych podmiotów stanowią wyjątek od tej zasady. W przypadku profesjonalnych instytucji finansowych i ich relacji z indywidualnym inwestorem zasadą jest ochrona celu inwestycyjnego klienta, a obecnie także jego celów zrównoważonego rozwoju.

Odnosząc się jednak do powyższej analizy roli zasad współżycia społecznego w regulacji prawa cywilnego, nie ma przeszkód w sytuacji powszechnego konsensu społecznego do wyprowadzenia zasady środowiskowego zrównoważenia umów cywilnoprawnych z tej ogólnej klauzuli generalnej.

W myśl art. 5 k.c. nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Kwestią wykładni systemowej oraz celowościowej jest wyprowadzenie i zawarcie w tej ogólnej zasadzie kwestii zrównoważenia środowiskowego czynności cywilnoprawnych, w szczególności konstytuujących wybrane umowy w obrocie prawnym.

Podobnie mogą być kształtowane umowy, w których świadczeniem stron jest wykonanie określonych czynności. Przykładem może być umowa przewozu uregulowana w art. 774 k.c., w której przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy. Ponownie podkreślając rolę edukacji konsumenckiej oraz kształtowania prawa człowieka do czystego środowiska, klienci przedsiębiorstw przewozowych mogą kierowani prawem popytu poszukiwać wraz ze wzrostem standardów społecznych usług przewozowych zrównoważonych środowiskowo. Może to dotyczyć na przykład oczekiwania, co do floty transportowej i oparcia jej na napędzie elektrycznym lub

jasnych obowiązujących w przedsiębiorstwie zasad wycofania pojazdów z eksploatacji w zakresie gospodarkami odpadami.

W tym miejscu niewątpliwie dochodzi do interakcji prawa oraz praw ekonomicznych popytu i podaży rządzących rynkiem. Prawo, ekonomia oraz ekologia w sposób sozologiczny realizują zadanie ochrony środowiska. Warunki przewozu mogą w odpowiedzi na zapotrzebowanie klientów przedsiębiorcy precyzować zasady zrównoważonego transportu. Przewóz w przypadku prywatnych i komunalnych przedsiębiorców może promować elektromobilność.

Reasumując regulacje prawa cywilnego dysponują bezpośrednimi instrumentami prawnymi w formie umowy darowizny albo pożyczki, które wprost wpisują się w model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Możliwe jest jednak szersze oddziaływanie tej metody poprzez zrównoważenie treści czynności cywilnoprawnych, w przypadku innego typu umów, takich jak wspomniana sprzedaż, najem lub przewóz. Jednocześnie metoda cywilnoprawna wnosi do przedmiotowego modelu formę umowy, która otrzymuje szczególne warunki, w przypadku bardziej precyzyjnych reguły wydatkowych podmiotów publicznych oraz profesjonalnych produktów finansowych na rynkach kapitałowych. Zasada swobody umów daje margines kreacji warunków umownych dla opisania umownego celu w ochronie środowiska. Kwestią standardu i zasad współżycia społecznego pozostaje wpisanie zrównoważenia środowiskowego inwestycji w dobry zwyczaj handlowy.

Regulacja cywilnoprawna w kontekście formy umowy jest więc fundamentem dla obrotu instrumentami finansowymi oraz wydatkowania środków w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Konstrukcja instrumentów materialnego prawa cywilnego ujmowanych w formie umowy jest początkiem projektowania produktów finansowych dedykowanych ochronie środowiska o bardziej zaawansowanej inżynierii finansowej.

2.2.5. Ubezpieczenia ryzyka ekologicznego

W kontekście modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wśród umów nazwanych opisanych w k.c. swoje miejsce ze względu na ubezpieczenie ryzyka ekologicznego ma umowa ubezpieczenia. Odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń za szkodę ekologiczną stanowi kolejny punkt styczny między prawem ochrony środowiska, odpowiedzialnością cywilnoprawną oraz profesjonalnymi instytucjami finansowymi, którymi są zakłady ubezpieczeń.

Ubezpieczenia majątkowe w kontekście ochrony przed roszczeniami cywilnoprawnymi, które wynikają z prawa ochrony środowiska w związku z regulacją odpowiedzialności

cywilnoprawnej w tym prawie, mogą stanowić ważny instrument finansowania likwidacji szkody w mieniu, które jednocześnie stanowi element ciągłości stanu środowiska. Co do zasady ubezpieczenie może zabezpieczyć ryzyko ekologiczne *sensu stricte* rozumiane jako możliwość pogorszenia stanu środowiska, naruszenia równowagi przyrodniczej lub klęski żywiołowej[434].

Umowa ubezpieczenia jest omawiana odrębnie po pierwsze z uwagi na charakter zabezpieczający ryzyko ekologiczne, a po drugi ze względu na walor polisy ubezpieczeniowej, która nie jest papierem wartościowym. Polisa ubezpieczeniowa wystawiona jako dowód zawarcia umowy ubezpieczenia nie inkorporuje odrębnego prawa lub wartości majątkowej. Konsekwencją tego podejścia jest uzależnienie własności polisy od przelewu praw z umowy ubezpieczenia[435]. Jak wskazał A. Szpunar dokument polisy idzie za prawem z umowy ubezpieczenia[436]. Powiązanie z ochroną środowiska powoduje, iż w obrocie mogą się pojawiać takie zwroty jak zielone polisy lub zielone ubezpieczenia[437].

Dla ciągłości wywodu w dalszej części konieczne jest podkreślenie pojęcia szkody oraz ryzyka ekologicznego. Szkoda ekologiczna oprócz nielicznych publikacji, nie została w pełni zdefiniowana w literaturze przedmiotu lub orzecznictwie[438]. Systematyka pojęciowa nie została uporządkowana. Może funkcjonować również pojęcie ryzyka społecznego[439]. Ryzyko ekologiczne uzyskuje w praktyce zarządzania ryzykiem przez instytucje finansowe definicję funkcjonalną oraz legalną, w kontekście regulacji prawa wspólnotowego.

Kontynuując jednak w pierwszej kolejności tematykę instrumentów materialnego prawa cywilnego konieczna jest analiza podstawowej dla umowy ubezpieczenia regulacji k.c. Zgodnie z art. 805 k.c. przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę. Sama już konstrukcja przepisu art. 805 k.c. wskazuje, iż warunkiem koniecznym tej umowy jest opisanie konkretnego wypadku (zdarzenia ubezpieczeniowego), które będzie warunkowało odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń.

Nie ma przeszkód, aby tym wypadkiem było zdarzenie związane z ryzykiem wystąpienia szkody w środowisku, która mogłaby być zlikwidowana na zasadzie *restitutio in integrum* ze środków wypłaconego odszkodowania.

---

434 A. Doś, *Ryzyko ekologiczne przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeń majątkowych,* Warszawa 2011, s. 21.
435 M. Orlicki [w:] *System prawa prywatnego. Prawo papierów wartościowych* tom 18 (red.) A.Szumański, Warszawa 2005 s. 377.
436 A. Szpunar, *Charakter prawny polisy ubezpieczeniowej*, Prawo Asekuracyjne z 1999 nr 2, s.7.
437 A. Panasiewicz, *Ubezpieczenia środowiskowe jako czynnik przyspieszania zmian prośrodowiskowych* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, (red.) W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław 2008, s. 320.
438 M. Longchamps, *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986, s. 9.
439 J. Michalak, *Ryzyko społeczne a ochrona ubezpieczeniowa: kilka propozycji nieortodoksyjnych* [w:] *Studia ubezpieczeniowe,* (red.) J. Handschke*,* Poznań 2009, s. 483.

W kontekście procesowym roszczenie cywilnoprawne jako instrument realizacji odpowiedzialności cywilnoprawnej w prawie ochrony środowiska ma znaczenie jako sposób likwidacji szkody w środowisku oraz przywrócenia jego naruszonego stanu. W pierwszej kolejności jednak roszczenie to w swojej treści polega na restytucji stanu sprzed wystąpienia szkody i ma na celu faktyczne przywrócenie ciągłości naruszonych elementów środowiska. Roszczenia o zapłatę konkretnej sumy przysługują w mniejszej liczbie przypadków w prawie ochrony środowiska, jako że likwidacja szkody w sensie cywilnym poprzez zapłatę odszkodowania nie odpowiada funkcji restytucyjnej. Nie zmienia to jednak faktu, iż tego typu roszczenia mogą pojawiać się w zakresie funkcji prawa ochrony środowiska na przykład w kontekście ubezpieczenia podmiotów emitujących zanieczyszczenia. W tej sytuacji roszczenie cywilnoprawne może pozostawać w związku z odpowiedzialnością typu *in solidum* zakładu ubezpieczeń oraz sprawcy zanieczyszczenia. Przywrócenie stanu poprzedniego wymaga bowiem nakładów finansowych.

Instrumenty ubezpieczeniowe są więc w kontekście umownych podstaw ich kontraktacji regulowane w art. 805 i dalsze k.c., natomiast sama działalność ubezpieczeniowa jest działalnością regulowaną w ramach prawa publicznego gospodarczego, w szczególności w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[440]. Działalność prowadzona jest na podstawie zezwolenia właściwego organu nadzoru. Art. 1 ust. pkt 1 powyższej ustawy formułując zakres przedmiotowy ustawy wprowadza podział produktów ubezpieczeniowych na ubezpieczenia majątkowe oraz osobowe.

W kontekście modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska znaczenie mają przede wszystkim ubezpieczenia o charakterze majątkowym jako zabezpieczające ewentualną szkodę w środowisku. Dla instrumentu ubezpieczeniowego kluczowe jest ustalenie warunków wystąpienia rodzaju ubezpieczanego ryzyka, warunków zdarzenia ubezpieczeniowego skutkującego realizacją odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń oraz sposobu wyceny szkody. W kontekście ochrony środowiska pod uwagę należy zatem brać kwestię ryzyka ekologicznego, oraz szkody w środowisku jako zdarzenia ubezpieczeniowego, także w kontekście sposobu ustalenia jej wysokości oraz sposobu likwidacji.

Ryzyko ekologiczne w działalności ubezpieczeniowej, ale także w działalności bankowej, jest oceniane jako jedno z trudniejszych do identyfikacji oraz zarządzania. Z pewnością ryzyko ubezpieczonego podmiotu należy podzielić na zewnętrzne oraz wewnętrzne. Zewnętrzne wynika na przykład ze zmiany klimatu i katastrof naturalnych, dla którego faktycznie szkoda następuje w przedsiębiorstwie. Tego rodzaju ryzyko w szerokim znaczeniu określone jako katastroficzne nie

440 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1526.

dotyczy jednak szkody w środowisku. Drugim rodzajem ryzyka jest ryzyko wewnętrzne wynikające z działalności przedsiębiorstwa, a skutkujące emisją zanieczyszczeń przez przedsiębiorstwo. W zasadzie dla omawianego modelu istotne znaczenie ma ryzyko wewnętrzne, a więc skutkujące uszczerbkiem w środowisku rozumianym jako suma elementów przyrodniczych oraz zasobów naturalnych ziemi, wody oraz powietrza.

Biorąc pod uwagę powyższą zależność przyjąłbym, iż ryzyko ekologiczne jest pojęciem szerszym od ryzyka środowiskowego, rozumianego jako ryzyko szkody w środowisku i obejmuje wyżej opisane ryzyko wewnętrzne oraz zewnętrzne. Nie można bowiem ująć w ryzyku ubezpieczeniowym ryzyka katastrofy naturalnej jako skutkującego tylko szkodą w środowisku naturalnym. Dzięki temu podejściu możliwe jest ujęcie ryzyka ekologicznego jako elementu także dalej opisanych obligacji katastroficznych lub elementu systemu zarządzania ryzykiem regulacyjnym dla instytucji finansowej. Szerokie podejście do konstrukcji modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wymaga zakwalifikowania ryzyka katastroficznego i regulacyjnego do ryzyka ekologicznego *sensu largo*. W węższym znaczeniu możliwe jest też zamienne użycie pojęcia ryzyka środowiskowego i ryzyka ekologicznego, dla zdarzeń związanych z bezpośrednią szkodą w zasobach naturalnych.

Kwestia powiązania zarządzania ryzykiem ekologicznym z działalnością instytucji finansowych jest wynikiem kilku czynników. Nie są to czynniki wyłącznie regulacyjne, ale także uwarunkowania związane ze zmianami klimatycznymi oraz wpływem tych zmian na sposób funkcjonowania przedsiębiorstw. Ryzyko ekologiczne może objawiać się w działalności operacyjnej jako element konstrukcyjny produktu finansowego, w szczególności w produkcie ubezpieczeniowym.

Powiązanie to jest związane z ogólnym założeniem, iż umowa ubezpieczenia powoduje przejęcie ryzyka wystąpienia określonych zdarzeń na zakład ubezpieczeń. Zdarzeniami tymi mogą być w szczególności katastrofy naturalne, będące wynikiem zmian klimatycznych. W szczególności w realiach polskiego modelu mogą to być gwałtowne powodzie, pożary lub wiatry. Są to zdarzenia o charakterze wyjątkowym, rzadkie ale generujące ryzyko wysokich szkód majątkowych. Niektóre z tych zdarzeń mogą być kwalifikowane jako działanie siły wyższej. Są to zdarzenia generujące ryzyko ekologiczne o charakterze dynamicznym i nieprzewidywalnym. Z drugiej strony działanie zjawisk klimatycznych o okresowym i przewidywalnym charakterze może obejmować ubezpieczenie ryzyk związanych ze stałym cyklem pogodowym. Zatem jest to ryzyko ekologiczne o charakterze bieżącym, który może materializować się w działalności gospodarczej uzależnionej od cyklu pogodowego.

Sektorami gospodarki objętymi ryzykiem ekologicznym mogą być rolnictwo oraz branża turystyczna, także transport oraz logistyka przewozu towarów. Tego typu ryzyko ekologiczne należałoby określić jako typ ryzyka klimatycznego, a od strony działalności gospodarczej jako ryzyko operacyjne. Alternatywą dla ubezpieczenia ryzyka klimatycznego są derywaty pogodowe albo obligacje katastroficzne omówione w rozdziale poświęconym instrumentom finansowym, w tym instrumentom pochodnym.

Ubezpieczenie ryzyka ekologicznego dotyczy w pierwszej kolejności aspektu ubezpieczenia majątku przed zjawiskami wynikającymi z gwałtownej zmiany klimatu. Ubezpieczenie powinno zabezpieczać także odpowiedzialność prawną przedsiębiorcy, który swoim działaniem spowodował szkodę w środowisku. W tym ostatnim ujęciu jest to instrument, który w przypadku realizacji polisy będzie skutkował wypłatą środków na cel restytucji stanu środowiska.

Problemem może być zabezpieczenie celowego charakteru ubezpieczenia, a więc obowiązku przeznaczenia środków na konkretne działania prowadzące do przywrócenia naruszonego stanu środowiska. W kontekście zatem ubezpieczenia istnieje pewna odmienność, ponieważ przynależność do modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie wynika także z cech zdarzenia ubezpieczeniowego oraz zabezpieczającego charakteru ubezpieczenia.

Dla instytucji finansowych oprócz przejęcia ryzyka ekologicznego w związku z konstrukcją produktu finansowego dla przedsiębiorcy pojawia się wariant ryzyka o charakterze regulacyjnym. Jest to konsekwencja odpowiedzialności regulacyjnej instytucji finansowych za zrównoważony rozwój, jako konsekwencja pakietu regulacyjnego ESG obejmującego taksonomię, ujawnienia oraz raportowanie niefinansowe.

KNF za wybrane naruszenia przepisów pakietu regulacyjnego ESG może nakładać sankcje majątkowe i osobiste na osoby zarządzające. Na podstawie art 3k oraz 3l ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym[441] KNF może zakazać podejmowania określonych działań, wystąpić z wnioskiem o odwołanie członka zarządu do rady nadzorczej podmiotu nadzorowanego, zakazać pełnienia funkcji lub zawieść do czasu odwołania członku zarządu lub nałożyć karę pieniężną na członka zarządu lub podmiot nadzorowany. Kara pieniężna na uczestnika rynku jest nakładana do wysokości nieprzekraczającej kwoty 21 569 000 zł lub 3% przychodów netto ze sprzedaży towarów i usług oraz operacji finansowych, a w przypadku zakładu ubezpieczeń 3% składki przypisanej brutto, wykazanych w ostatnim sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy.

Dla osoby zarządzającej odpowiedzialnej za naruszenie, kara pieniężna może być nałożona

441 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 640.

w wysokości nieprzekraczającej kwoty 3 019 660 zł. Dla produktu finansowego naruszającego przepisy SFDR dla wybranych naruszeń możliwe jest zakazanie udostępniania produktu finansowego lub wydanie publicznego ostrzeżenia.

W tym kontekście naruszenia regulacji SFDR w związku z przepisami taksonomicznymi mogą być traktowane jako ryzyko ekologiczne o charakterze regulacyjnym dla uczestników rynków finansowych oraz osób zarządzających. Należy więc odróżnić ten rodzaj ryzyka od ryzyka środowiskowego związanego z wpływem środowiska na bieżąca działalność operacyjną.

Z dniem 1 stycznia 2025 r. zostały dodane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych[442] w art. 4 ust. 1 lit d-g przepisy definiujące ryzyko środowiskowe. Ryzyko środowiskowe oznacza ryzyko wszelkich negatywnych skutków finansowych dla instytucji, spowodowanych obecnym lub przyszłym wpływem czynników środowiskowych na kontrahentów tej instytucji lub na inwestowane przez nią aktywa, w tym czynników związanych z przejściem w kierunku osiągnięcia sześciu taksonomicznych celów środowiskowych określonych w rozporządzeniu taksonomicznym UE [443].

Ryzyko środowiskowe obejmuje dwie podkategorie ryzyka, którymi są ryzyko fizyczne oraz ryzyko przejścia. Ryzyko fizyczne jako część ryzyka środowiskowego, oznacza ryzyko wszelkich negatywnych skutków finansowych dla instytucji, spowodowanych obecnym lub przyszłym wpływem fizycznych skutków czynników środowiskowych na kontrahentów tej instytucji lub na inwestowane przez nią aktywa. Ryzyko przejścia oznacza ryzyko wszelkich negatywnych skutków finansowych dla instytucji, spowodowanych obecnym lub przyszłym wpływem przejścia na gospodarkę zrównoważoną pod względem środowiskowym na kontrahentów tej instytucji lub na inwestowane przez nią aktywa.

Ostatnią kategorią ryzyka środowiskowego o charakterze reputacyjnym jest ryzyko wizerunkowe przedsiębiorcy związane z marketingiem lub reklamą wprowadzającą w błąd pod względem określania danego produktu, towaru lub usługi jako „zielonego", a więc zgodnego z celami ochrony środowiska.

W kontekście umowy ubezpieczenia, należy zauważyć iż przede wszystkim dotyczy ona odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczenia mienia, co prowadzi do wniosku iż nie każde ryzyko ekologiczne, w tym ryzyko regulacyjne jest możliwe do zarządzenia w ramach tej umowy.

442 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 176, s. 1 z późn. zm.).

443 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, s. 13 z późn. zm.).

Zabezpieczenie ryzyka ekologicznego oraz roszczeń, które w tym kontekście stanowią również element ryzyka prawnego, jest w dużej mierze możliwe dzięki ubezpieczeniu jako instrumentowi prawa cywilnego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Dla zabezpieczenia skuteczności dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska, w szczególności związanych z odpowiedzialnością deliktową, ubezpieczenie odpowiedzialności prawnej ma istotne znaczenie. Zasądzenie roszczenia nie oznacza skuteczności egzekucji. W przypadku możliwości pokrycia szkody poprzez wypłatę odszkodowania przez zakład ubezpieczeń wzrasta pewność skutecznej restytucji stanu środowiska.

Dla kalkulacji ryzyka ubezpieczeniowego, w tym ekologicznego zakłady ubezpieczeń opracowują szczegółowe algorytmy oceny ryzyka i wyceny ewentualnej szkody. Podobnie w części pracy dotyczącej powiązania z towarzystwami reasekuracyjnymi, to samo ryzyko jest kalkulowane dla rozliczenia obligacji katastroficznych. Obligacje katastroficzne maja bowiem na celu *outsourcing* ryzyka ekologicznego i obciążenie tym ryzykiem nabywcę obligacji katastroficznych.

Z kwestią powstania szkody wiąże się także zagadnienia szkody ekologicznej oraz problemów interpretacyjnych oraz definicyjnych, które w literaturze prawa ochrony środowiska powstały na tle zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej w tym prawie.

Kwestia szkody ekologicznej oraz szkody w środowisku była dyskusyjna ze względu na brak definicji legalnej tego typu szkody w prawie ochrony środowiska. Pomimo braku cywilnoprawnego charakteru szkody w środowisku zdefiniowanej w art. 6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie[444], to właśnie ta regulacja może stanowić punkt odniesienia dla ubezpieczyciela w kalkulacji ryzyka oraz szkody dla ubezpieczenia ekologicznego. Ustawa definiuje zatem szkodę w środowisku jako negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska.

W sensie cywilnoprawnym o sposobie ustalenia szkody decyduje przepis art. 322 p.o.ś. poprzez odesłanie w zakresie nieregulowanym do k.c., w szczególności art. 361 § 2 k.c. W tym kontekście należy uwzględnić szczególny charakter roszczeń cywilnoprawnych w prawie ochrony środowiska. Przede wszystkim sposób likwidacji szkody w wykonaniu funkcji prawa ochrony środowiska powinien zmierzać do faktycznego odtworzenia ciągłości i stanu elementów środowiska. Sam cywilny sposób likwidacji szkody poprzez wyrównanie odszkodowaniem naruszonego stanu wypłaconym w formie pieniężnej nie jest więc wystarczający.

444 t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187.

Samo ubezpieczenie odpowiedzialności za szkody w środowisku wydaje się więc już być wystarczające dla określenia danego produktu jako zielonego, natomiast sytuacją postulowaną od strony modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska byłoby opisanie w ogólnych warunkach (OWU) ubezpieczenia warunków wypłaty odszkodowania w sposób uwzględniający faktyczną restytucję szkody w środowisku. Wypadek ubezpieczeniowy może bowiem mieć charakter kauzalny w konkretnej umowie ubezpieczeniowej, a więc jego konstrukcja może opierać się na konkretnym zdarzeniu oraz konsekwencjach tego zdarzeniach, co daje sumę wypadku objętego ubezpieczeniem. Należałoby więc w tej rozbudowanej konstrukcji podjąć próbę wmontowania aspektu szkody środowiskowej oraz restytucyjnego charakteru wypłacanego świadczenia. Wypadek ubezpieczeniowy może także mieć konstrukcję niekazualną[445]. Dla potrzeba omawianego modelu regulacyjnego produkt ubezpieczeniowy powinien uzyskać kauzalny wariant związany z celem w ochronie środowiska.

Definicję samego ubezpieczenia ekologicznego w literaturze ekonomii środowiska określono jako przeniesienie na zakład ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za ekologicznie niekorzystne skutki działalności podmiotów[446]. Ustalenie cywilnoprawnego rodzaju odpowiedzialności za szkodę w środowisku ma istotne znaczenie, ponieważ tylko tego rodzaju odpowiedzialność może być związana z produktem OC (ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnoprawnej), co może mieć znacznie dla stosowania przepisów dotyczących działalności ubezpieczeniowej. Należy podkreślić, iż odpowiedzialność w prawie ochrony środowiska może mieć także walor administracyjnoprawny oraz karnoprawny, co wpływa na zakres możliwej ochrony ubezpieczeniowej.

Prawo ochrony środowiska przewiduje również przypadki obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności w związku z działalnością podmiotów, które w sposób szczególny mogą zagrażać środowisku. Art. 103 ust.1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 Prawo atomowe[447] przewiduje obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności przez osobę eksploatującą urządzenie jądrowe, która jest obowiązana do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną szkodę jądrową.

Granicą odpowiedzialności osoby eksploatującej za szkodę jądrową, jest kwota stanowiąca równowartość w złotych 300 000 000 SDR, czyli jednostek rozliczeniowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Ubezpieczenie odpowiedzialności podmiotów prowadzących urządzenia

445 M. Orlicki [w:] *System prawa prywatnego* tom 8 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, (red.) J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2011, s. 808; tam też A.Koch, *Związek przyczynowy w ubezpieczeniach*, Prawo Asekuracyjne z 1995, nr 3, s. 8.

446 B. Fiedor (red.), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 323.

447 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 1.

jądrowe, mając na uwadze rozwijający się w Polsce segment energetyki jądrowej, może być jednym z bardziej perspektywicznych instrumentów w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Obowiązkowe ubezpieczenie tych urządzeń może wpłynąć również na wzrost zaufania społecznego do tego źródła energii[448]. Zielone lub środowiskowe ubezpieczenia mogą być ważnym instrumentem polityki ekologicznej i energetycznej państwa[449].

2.2.6. Czynności bankowe w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska

Na bankach komercyjnych jako filarze polskiego systemu finansowego ciąży szczególny obowiązek etyczny w kontekście społecznej odpowiedzialności instytucji finansowych za zrównoważony środowisko rozwój gospodarczy. Sposób prowadzenia przedsiębiorstw bankowych zdecyduje o tym, czy zaistnieje dźwignia oparta na kapitałach prywatnych dla inwestycji zrównoważonych środowiskowo. Konieczność reorientacji proekologicznej przedsiębiorstw bankowych została zidentyfikowana w literaturze przedmiotu jako konieczny element zarządzania ryzykiem[450]. Część dotychczasowych modeli biznesowych stanie się nieaktulana, w związku z koniecznością zmiany podejścia instytucji finansowych do kwestii inwestycji zrównoważonych środowiskowo[451]. Poszerza się oferta produktów bankowych, które integrują czynniki ESG[452]. Możliwa jest także konstrukcja pojęcia bankowości ekologicznej, w kontekście zmieniającego się otoczenia gospodarczego[453]. Ryzyka zatem mogą przyjąć wymiar strategiczny oraz operacyjny. Ryzyko ekologiczne w działalności banku wpisuje się w obie te kategorie zgodnie z horyzontalnym i interdyscyplinarnym charakterem ochrony środowiska. Sposób działania banków w obrocie prawnym ustawodawca określił jednak dość wyraźnie, preferując konstrukcję katalogu czynności.

448 Dyskusyjna była kwestia pod względem kwalifikacji taksonomicznej inwestycji oraz działalności związanych energetyką jądrową w kontekście rozporządzenia taksonomicznego UE. Ostatecznie Parlament Europejski opowiedział się za ujęciem energii jądrowej w taksonomii UE. Brak sprzeciwu Rady i Parlamentu Europejskiego oznaczał przyjęcie uzupełniającego aktu delegowanego, co pozytywnie wpłynęło na możliwości finansowania inwestycji w tę technologię; Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/1214 z dnia 9 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2139 w odniesieniu do działalności gospodarczej w niektórych sektorach energetycznych oraz rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2178 w odniesieniu do publicznego ujawniania szczególnych informacji w odniesieniu do tych rodzajów działalności gospodarczej (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 188, s. 1).

449 A. Panasiewicz, *Ubezpieczenia środowisko jako czynniki przyspieszenia przemian prośrodowiskowych*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu z 2008, nr 1197, s. 320.

450 G. Borys, *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Warszawa 2000, s. 13; G. Borys *Zarządzanie ryzykiem kredytowym w banku,* Warszawa1996, s. 15.

451 D. Michalski, *Finanse zielonej transformacji*, Warszawa 2022, s. 9.

452 J. Zabawa, *Zielona transformacja sektora bankowego. Regulacje i zielone instrumenty finansowe*, Wrocław 2024, s. 104.

453 J. Zabawa, *Bankowość ekologiczna w społecznej odpowiedzialności biznesu: rola, uwarunkowania i mierniki*, Wrocław 2019, s. 10. .

Czynności bankowe opisuje ustawa pr.bankowe w art 5 ust. 1 oraz ust. 2. Czynności te można podzielić według podstawowego kryterium wyłącznej kompetencji banku do wykonywanej danej czynności[454]. Art. 5 ust. 1 określa czynności bankowe *sensu stricte* które są zastrzeżone do wykonywania jedynie przez bank[455]. Bank jest osobą prawną działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Podstawową formą działalności banku jest forma spółki akcyjnej. Na rynku działają jednak również banki spółdzielcze oraz państwowe.

Obecnie jako bank państwowy traktowany jest Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) utworzony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. o połączeniu (fuzji) państwowych instytucji kredytowych[456]. Bank ten pełni ważną rolę w systemie instytucji finansujących zrównoważony rozwój, w tym projektów dotyczących ochrony środowiska współpracując między innymi z grupą Państwowego Funduszu Rozwoju, Agencją Rozwoju Przemysłu oraz Państwową Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Na rynku działa kilkadziesiąt banków komercyjnych, oferujących produkty finansowe, które coraz mocniej są związane z finansowaniem konkretnych projektów na rzecz ochrony środowiska. Szczególnie widoczne jest finansowanie budowy odnawialnych źródeł energii oraz zakupu nieruchomości efektywnych energetycznie w związku z odpowiednimi współczynnikami przepuszczalności ciepła, a także wyposażonych w instalacje odnawialnych źródeł energii.

Największą jednak liczbę stanowią banki spółdzielcze, których operuje około kilkuset. Banki spółdzielcze dysponują szeroką siecią oddziałów w mniejszych miejscowościach, co czyni ich bazę klientów pod względem celów zrównoważonego rozwoju szczególnie atrakcyjną. Największa grupą zrzeszająca banki spółdzielcze jest grupa Banku Polskiej Spółdzielczości S.A[457].

Dla klientów korporacyjnych oraz bankowości inwestycyjnej kluczowe znaczenia mają jednak banki komercyjne, których akcjonariat jest oparty o kapitał zagraniczny. Często przynależność do międzynarodowego konglomeratu finansowego powoduje, iż międzynarodowe standardy w zakresie zrównoważonych inwestycji, w tym inwestycji zrównoważonych środowiskowo, trafiają na rynek polski poprzez nakazy i politykę wewnętrzną międzynarodowych instytucji finansowych.

454 I. Ciepiela, *Czynności bankowe jako przedmiot działalności banków,* Warszawa 2010, s. 67.

455 W. Srokosz, wstęp do *Czynności bankowe zastrzeżone dla banków*, Wrocław 2003, s 1.

456 Aktualnie ustrój Banku Gospodarstwa Krajowego reguluje ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 195).

457 Tworzy ją Bank BPS oraz 307 zrzeszonych z nim Banków Spółdzielczych. Suma bilansowa Banku BPS i zrzeszonych Banków Spółdzielczych wyniosła na koniec marca 2023 r. ponad 132,5 mld zł, co stawia Grupę BPS w pierwszej dziesiątce największych instytucji finansowych w Polsce.

Nie ulega bowiem wątpliwości, iż oprócz państwa jako stymulatora funkcji postępu gospodarczego w zgodzie z ochroną środowiska, równie ważnym interesariuszem i decydentem są międzynarodowe konglomeraty finansowe. Rozległość sieci dystrybucji powoduje, iż decyzja na poziomie podmiotu dominującego dla konglomeratu dotycząca wprowadzenia produktu lub polityki wspierającej ochronę środowiska ma dalekosiężny skutek. Z jednej strony więc to państwo ustala ramy prawne zrównoważonych inwestycji, ale z drugiej strony to kredytobiorcy oraz instytucje finansujące decydują o ostatecznych warunkach oferty produktów zrównoważonych środowiskowo poprzez równowagę sił podaży i popytu. Kredytobiorca może bowiem poszukiwać produktów finansowych, które mają cele zrównoważony rozwój, co zmusza instytucje finansowe do zmiany oferty. Natomiast banki, zakłady ubezpieczeń oraz firmy inwestycyjne mogą również pośrednio edukować inwestorów poprzez jasne formułowanie oferty wprost odwołującej się do celów zrównoważonego rozwoju.

Czynnościami bankowymi *sensu stricto* zastrzeżonymi dla banków jest przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów, prowadzenie innych rachunków bankowych, udzielanie kredytów, udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw, emitowanie bankowych papierów wartościowych, przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych, wykonywanie innych czynności przewidzianych wyłącznie dla banku w odrębnych ustawach.

Czynnościami bankowymi są również następujące czynności, o ile są one wykonywane przez banki (czynności bankowe *sensu largo*). Są nimi udzielanie pożyczek pieniężnych, operacje czekowe i wekslowe oraz operacje, których przedmiotem są warranty, świadczenie usług płatniczych oraz wydawanie pieniądza elektronicznego, terminowe operacje finansowe, nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych, przechowywanie przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępnianie skrytek sejfowych, prowadzenie skupu i sprzedaży wartości dewizowych, udzielanie i potwierdzanie poręczeń; wykonywanie czynności zleconych związanych z emisją papierów wartościowych, pośrednictwo w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym, pośrednictwo w zawieraniu umów lokaty strukturyzowanej, doradztwo w odniesieniu do lokat strukturyzowanych oraz świadczenie usług finansowania społecznościowego.

Bank zatem może również udzielić pożyczki, której cechą charakterystyczną zgodnie z regulacjami k.c. nie jest określenie celu finansowania. Aby jednak tego rodzaju pożyczka mogła być sklasyfikowana jako instrument należący do modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, cel ten winien być dodatkowo określony. W tej sytuacji zatem zaciera się różnica między kredytem, a pożyczką bankową.

Podstawowy katalog czynności bankowych opisuje wspominany art. 5 ustawy pr.bankowe. W art. 5 ust. 1 ustawodawca podaje jako czynność bankową *sensu stricte* przyjmowanie wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenie rachunków tych wkładów (pkt 1) oraz prowadzenie innych rachunków bankowych (pkt 2), udzielanie i potwierdzanie gwarancji bankowych oraz otwieranie i potwierdzanie akredytyw (pkt 4) oraz przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych (pkt 6).

Dla możliwości określenia celu inwestycji zrównoważonej środowiskowo konieczne jest istnienie w konstrukcji danej czynności bankowej warunku umożliwiającego opisanie tego celu w treści zobowiązania. Wyłączyć należy zatem te czynności, które są związane wyłącznie z operacjami na pieniądzu i nie są w żaden pośredni lub bezpośredni sposób związane z wytworzeniem efektu ekologicznego. Po pierwsze zatem mogą to być czynności związane z bezpośrednim finansowaniem projektu na rzecz ochrony środowiska lub pośrednio uwzględniające w procesie produktowym cele zrównoważonego rozwoju.

Bezpośrednim instrumentem prawnym, który daje możliwość, a nawet wymaga określenia celu finansowania jest kredyt (art. 5 ust. 1 pkt 3 pr.bankowego). Podobnie w przypadku bankowych papierów wartościowych warunki emisji mogą określać jej cel (art. 5 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 90 ust. 1 pr.bankowego). Co do zasady celem emisji bankowych papierów wartościowych jest gromadzenie przez banki środków pieniężnych, jednak jako warunek dodatkowy emisji możliwe jest określenie dalszego wykorzystania tych środków na cele zrównoważonego rozwoju. Podstawowym celem pozostaje jednaka dla tego typu papierów wartościowych akumulacja kapitału[458].

Akumulacja pieniądza poprzez emisję papierów wartościowych może generować konkretne środki na kredyty przeznaczone na inwestycje zrównoważone środowiskowo. Papiery wartościowe w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zyskują jednak większe znaczenie w kontekście regulacji obrotu instrumentami finansowymi, w którym jednym z podstawowych instrumentów są zielone obligacje. Oprócz kredytu i bankowych papierów wartościowych znaczenie dla projektów na rzecz ochrony środowiska może mieć również gwarancja bankowa.

Treść gwarancji bankowej odwołuje się bowiem do zabezpieczenia konkretnego zobowiązania. Jeżeli tym zobowiązaniem jest spłata kredytu na cele projektu w ochronie środowiska, to tego typu gwarancja może być uznana za instrument prawny w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, ponieważ *causa* zabezpieczająca generuje płynność projektu w w zakresie ochronie środowiska. Za uznaniem ujęcia tego instrumentu w omawianym modelu

458 L. Sobolewski, *Obligacje i inne papiery dłużne,* Waszawa 1999, s. 117.

przemawia także szerokie wykorzystanie gwarancji i poręczeń przez instytucje publiczne w celu podwyższenia zdolności kredytowej beneficjentów innowacyjnych projektów w ochronie środowiska. Problemem pozostaje jednak, co do zasady abstrakcyjny charakter płatnej na pierwsze żądanie gwarancji. W literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie podnosi się jednak, iż możliwe jest uznanie gwarancji bankowej jako instrumentu kauzalnego (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1993 r. III CZP 16/93 OSNC 1993 nr 10 poz. 166)[459]. W przeciwieństwie do poręczenia gwarancja bankowa ma, co do zasady, nieakcesoryjny charakter jako bezwzględne zobowiązanie do zapłaty (Wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2013 r., I CSK 630/12, OSNC-ZD 2014, nr 1, poz. 14).

Pewną możliwością wprowadzenia celu środowiskowego dla gwarancji bankowej w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest odwołanie się do art. 81 ust. 1 ustawy pr.bankowe, który wskazuje, iż zobowiązanie banku gwaranta zostanie wykonane po spełnieniu przez podmiot uprawniony (beneficjenta gwarancji) określonych warunków zapłaty, które mogą być stwierdzone określonymi w tym zapewnieniu dokumentami, jakie beneficjent załączy do sporządzonego we wskazanej formie żądania zapłaty. Możliwe jest zatem udokumentowanie celu środowiskowego w warunkach żądania wypłaty kwoty gwarancji. W zależności od stopnia powiązania z zabezpieczanym stosunkiem albo niezależnym zdarzeniem wyróżnia się gwarancje czyste oraz zwykłe. Niezależność zdarzenia w przesłankach do wypłaty gwarancji od gwarantowanego stosunku, którego stroną jest beneficjent skutkuje uznaniem danej gwarancji za czystą. Gwarancja może zatem mieć charakter warunkowy oraz bezwarunkowy[460]. W tym ujęciu model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska powinien uwzględnić gwarancję bankową o charakterze kauzalnym i czystym, poprzez uwzględnienie celu środowiskowego w przesłankach żądania jej wypłaty.

W zasadzie z modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy wyłączyć te czynności bankowe, których funkcja ma wymiar płatniczy i rozrachunkowy.

Z tego względu trudno jest uznać możliwość określenia rachunku bankowego jako czynności bankowej realizującej cele zrównoważone środowiskowo. Zgodnie z art. 725 k.c. przez umowę rachunku bankowego bank zobowiązuje się względem posiadacza rachunku, na czas oznaczony lub nieoznaczony, do przechowywania jego środków pieniężnych oraz, jeżeli umowa tak stanowi, do przeprowadzania na jego zlecenie rozliczeń pieniężnych. Rodzaje rachunków bankowych precyzuje art. 49 ustawy pr.bankowe. Rachunek bankowy pełni zatem głównie funkcje

459 T. Spyra [w:] *Prawo bankowe. Komentarz* tom I *art. 1-92,* (red.) F. Zoll, Kraków 2005, s. 770.

460 I. Herpolitańska [w:] *Gwarancja, poręczenia, awale i akredytywy standby*, B. Andrzejuk, I. Heropolitańska, Warszawa 2000, s. 100.

depozytowo-rozliczeniowe. Wprowadzenie ograniczeń co do celów zrównoważonych środowiskowo dla dyspozycji posiadacza rachunku należałoby uznać za nieważne, ponieważ takie ograniczenie umowny byłoby sprzeczne z naturą umowy rachunku bankowego oraz z warunkami *essentialia negotii* umowy rachunku bankowego określonymi w art. 725 k.c.

Podobnie należy potraktować akredytywę bankową, dla której umowa rachunku bankowego może stanowić stosunek podstawowy. Akredytywa jest wyspecjalizowanym stosunkiem przekazu[461]. Stosunkiem który akredytywa zabezpiecza może być umowa sprzedaży, dla której sprzedawca wymaga zagwarantowania warunków płatności z rachunku bankowego nabywcy towaru. Przekazującym świadczenie jest akredytujący, który jednostronnie upoważnia akredytowanego (odbiorcę płatności) do wypłaty i przyjęcia środków pieniężnych. W konstrukcji akredytywy jako wyspecjalizowanego przekazu to bank jest przekazanym (akredytantem), który zgodnie z warunkami określonymi przez akredytującego będzie dokonywał wypłaty środków. Stosunek akredytywy wydaje się być powiązany z umową rachunku bankowego, na którym akredytujący przechowuje środki. Skoro zatem rachunek bankowy i jego zależność względem celów zrównoważonych środowiskowo została określone wyżej jako neutralna, ten sam wniosek nasuwa się względem akredytywy.

Za najistotniejszą czynność bankową *sensu stricte* dla modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy jednak uznać wymieniony na wstępie kredyt bankowy.

Kredyt jest komercyjną alternatywą dla pożyczek ze środków publicznych dla finansowania przedsięwzięć, których celem jest ochrona środowiska. Celowość umowy kredytu jest *essentialia negotii* tej czynności bankowej. Bank zobowiązuje się bowiem oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel. Wskazanie celu kredytu jest elementem koniecznym. Niezachowanie tego wymogu będzie powodować, iż zawarta umowa nie będzie mogła być uznana za umowę kredytu. W sensie prawnym, przy założeniu skuteczności dokonanych czynności prawnych, między stronami może powstać więź zobowiązaniowa. Umowa ta nie może być jednak uznana za istniejąca umowę kredytu. Możliwe będzie natomiast zakwalifikowanie tej umowy jako innego rodzaju umowy nazwanej, jeżeli dokonane czynności nie będą sprzeczne z ustawą, zasadami współżycia społecznego lub nie będzie stanowić obejścia ustawy[462].

W ten sposób na podstawie ważnych czynności może dojść do zawarcia umowy pożyczki, która nie wymaga określenia celu (720 k.c.). Należy również zwrócić uwagę na art. 353^1 k.c. który

461 S. Grzybowski [w:] *System prawa cywilnego* część 3 tom 2 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa,* (red.) S. Grzybowski, Warszawa 1976 s. 750.

462 J. Molis [w:] *Prawo bankowe. Komentarz* tom I *art. 1-92,* (red.) F. Zoll, Kraków 2005*,* s. 687.

kształtuje zakres swobody umów. Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Na tym tle mogą być podjęte wątpliwości interpretacyjne czy na wypadek braku określenia celu kredytu zawarta umowa nie jest sprzeczna z ustawą, a w konsekwencji zastosowanie znajdą przepisy art. 58 § 1-3 k.c. Wydaje się, iż w celu uzyskania definitywnej odpowiedzi konieczna byłaby analiza konkretnej umowy oraz stanu faktycznego w świetle ograniczeń swobody kontraktacji, jednak przejście w tej sytuacji na kwalifikację umowy jako umowy pożyczki również znajduje swoje uzasadnienie i jest możliwe. Wątpliwość natomiast wynika z okoliczności, iż w naturze umowy finansującej ochronę środowiska pozostaje celowość (celowe i kierunkowe instrumenty prawne w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska). W sytuacji braku określenia celu odpada więc podstawa zawarcia umowy, co może skutkować nieważnością umowy oraz zwrotem wzajemnych świadczeń (art. 58§1 k.c. w zw. z art. 497 k.c.).

Z tego względu przy konstrukcji umów nienazawanych opisujących cel w ochronie środowiska konieczna jest pogłębiona analiza *casu ad casum* danego projektu, która powinna polegać także na ocenie prawnej dodatkowych warunków umownych w kontekście granic swobody kontraktacji.

Brak opisania celu dyskwalifikuje taką umowę jako instrument prawny o charakterze umownym służący realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Instrument ten musi bowiem mieć charakter celowy. Brak kwalifikacji do modelu regulacyjnego nie oznacza automatycznie nieważności instrumentu, który może funkcjonować poza omawianym modelem regulacyjnym, jeżeli pozostaje w zgodzie z ustawą.

Celowość instrumentów prawnych jest w tym przypadku określana umownie, choć wymóg dla celowości kredytu wynika wprost z ustawy (art. 69 ust. 1 ustawy pr.bankowe). Jest to odmienna sytuacja, niż w przypadku instrumentów prawa publicznego, dla których źródłem celu w realizacji funkcji ochrony środowiska jest właściwość danego organu administracji publicznej oraz przypisane mu zadania publiczne w obszarze ochrony środowiska. Ze względu na różnice w użytej metodzie regulacji, sposób i źródło celu ma inną genezę. Użycie metody cywilnoprawnej otwiera pole dla umownych podstaw kształtowania celu instrumentów prawnych wykorzystywanych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska.

Charakter umowy kredytu jako instrumentu prawnego mającego na celu finansowanie określonych potrzeb kredytobiorcy jest zatem dość oczywisty. Bank bowiem zobowiązuje się do oddania kredytobiorcy do dyspozycji określonej kwoty środków pieniężnych. Bez ograniczenia co do rodzaju waluty, przedmiotem kredytu nie może być oddanie do dyspozycji rzeczy ruchomych.

Art. 5 ust. 2 ustawy pr. bankowe przewiduje również możliwość wykonywania przez banki czynności bankowych *sensu largo*, który nie są zastrzeżone wyłącznie dla banku. Mogą więc te czynności wykonywać inne podmioty zgodnie z przepisami odrębnych ustaw[463].

Art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy pr.bankowe wskazuje na pożyczkę jako jedną z form możliwej działalności banków. Podstawowe warunki umowy pożyczki zostały uregulowane w art. 720 k.c., który jednak nie zastrzega celu finansowania jako *essentialia negotii* tej umowy. Przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Zatem pożyczka w ogólnym ujęciu nie musi polegać na świadczeniu stron w pieniądzu[464]. Pożyczka bankowa jednak jest dookreślona jako pieniężna. Dla celów modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska konieczne jest dodanie w warunkach umownych celu finansowania pokrywającego się z celami inwestycji zrównoważonej środowiskowo.

Uregulowania umowne celu środowiskowego powinno odpowiadać konstrukcyjnie art. 411 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 4-6 p.o.ś. dotyczących finansowania przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w formie pożyczki przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska oraz gospodarki wodnej.

W zakresie instrumentów pożyczkowych (*loan*) opracowany został na rynku standard *Green Loan Principals*[465]. Wzorzec zielonej pożyczki został wypracowany przez wyspecjalizowane grupy ekspertów. Istotą jest stworzenie ram regulacyjnych dla międzynarodowego rynku finansowego w zakresie finansowania zwrotnego. Definicja zielonej pożyczki jest szeroka w rozumieniu standardu i nie może być utożsamiana z rozumieniem pożyczki w kontekście polskich regulacji. Pojęcie *green loan* obejmuje wszelkiego rodzaju linie gwarancyjne oraz kredytowe, dla których przepływy finansowe są wykorzystywane w celu finansowania lub refinansowania, a także gwarantowania w całości lub w części nowych lub istniejących zielonych projektów. Standard rozróżnia pojęcie *green loan* od pojęcia *sustainability loan*. W istocie pożyczka typu SL (*sustainability loan*) dotyczy mieszanych celów środowiskowych oraz społecznych. Podstawowymi filarami konstrukcyjnym *green loan* jest wykorzystanie środków (*use of proceeds*), proces oceny i wyboru projektu, zarządzanie środkami oraz raportowanie przez pożyczkobiorcę. Pożyczkobiorca może korzystać z

463 S. Szuster, M. Wyrwiński [w:] *Prawo bankowe. Komentarz* tom I *art. 1-92,* (red.) F. Zoll, Kraków 2005, s. 94.

464 Ustawą z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 2339) dodany został art. 720 [1] oraz dalsze k.c. regulując kwestię żądania oraz informacji dotyczących odsetek oraz kosztów pozaodsetkowych.

465 Loan Market Association, *Green Loan Principals* 2025 [dostęp 01.04.2026] https://www.lma.eu.com/application/files/1917/4298/0817/Green_Loan_Principles_-_26_March_2025.pdf

zewnętrznego weryfikatora, który określi stopień adekwatności projektu do standardu *green loan* (*project eligibility*).

Art. 5 ust. 2 pkt 5 ustawy pr.bankowe jako czynność bankową *sensu largo* wskazuje nabywanie i zbywanie wierzytelności pieniężnych. Obrót wierzytelnościami może stanowić atrakcyjne uzupełnienie modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, jeżeli wierzytelność nabywane przez banki będą wynikał z umów regulujących instrumenty prawne należące do tego modelu.

Szczególną uwagę należy również zwrócić na lokaty strukturyzowane w których kapitał podlega zwrotowi, a wypłata odsetek lub świadczeń dodatkowych oraz ich wysokość są uzależnione od uprzednio określonych warunków, obejmujących takie czynniki jak określony indeks, instrument finansowy, towar lub kurs walutowy. W tej części lokata strukturyzowana stanowi inwestycję, a inwestor powinien być odpowiednio poinformowany o ryzyku inwestycyjnym.

Jeżeli jednak istnieje obowiązek informacyjny względem celu inwestycyjnego zgodnie z art. 88g ust. 1 pkt 3 ustawy pr.bankowe powstaje pytanie, czy lokata strukturyzowana powinna być traktowana jak instrument finansowy, o którym mowa w art. 83b ust. 10 ustawy u.o.obr.i.f. w kontekście badania celów zrównoważonego rozwoju, którymi zainteresowany jest inwestor. Jeżeli wykładnia literalna nie dawałaby takiej możliwości, to względy celowościowe nakazywałyby uwzględnienie badania celów zrównoważonego rozwoju klienta w przypadku oferty lokaty strukturyzowanej. Ostatecznie instytucje finansowe takie jak banki będące instytucjami zaufania publicznego powinny nawet ze względu na wysoki standard działania ustalić umowne podstawy badania celów zrównoważonego rozwoju dla oferowanych produktów. Odsetki od lokaty inwestowane w instrumenty finansowe, towary lub kursy walut mogą stanowić inwestycję zrównoważoną środowiskowo. Jest to element wykładni *in dubio pro natura* na korzyść realizacji celów zrównoważenia środowiskowego inwestycji.

Szczególnym instrumentem będącym papierem wartościowym są listy zastawne emitowane w Polsce przez banki hipoteczne. Istotą listu zastawnego jest inkorporowanie w nim prawa nabywcy listu do żądania jego wykupu wraz z oprocentowaniem, w sytuacji kiedy to świadczenie jest zabezpieczone wierzytelnościami z tytułu udzielonych kredytów hipotecznych. Banki hipoteczne gromadzą w ten sposób kapitał na akcje kredytową. Można więc rozważyć rolę hipotecznego listu zastawnego dla kredytu zabezpieczonego hipoteką, a udzielonego na przykład na zakup nieruchomości pasywnych środowiskowo. Budownictwo pasywne z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii jest bowiem rozwijającym się segmentem gospodarki, który wymaga finansowania.

Art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych rozróżnia hipoteczne listy zastawne oraz publiczne listy zastawne[466]. Hipoteczne listy zastawne są ściśle związane z wierzytelnościami banku zabezpieczonymi hipotekami. Jest to więc dość bezpieczny papier wartościowy związany z zabezpieczeniem typu rzeczowego wierzytelności instytucji kredytowej, która powinna być wypłacalna w chwili wykupu hipotecznego listu zastawnego. Dalej art. 3 ust. 2 powyższej ustawy odnosi się do publicznych listów zastawnych, dla których zabezpieczeniem są wierzytelności banku w stosunku do podmiotów publicznych, które są bezpośrednio kredytobiorcami, gwarantami lub poręczycielami kredytów udzielonych przez bank.

W szczególności zgodnie z art 3 ust. 2 pkt 1 tej ustawy podmiotem takim może być w Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub Europejski Bank Centralny. Do tego katalogu należy również zaliczyć na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 2 powyższej ustawy jednostki samorządu terytorialnego. Wierzytelność zabezpieczająca publiczny list zastawny może również wynikać z nabytych przez bank hipoteczny skarbowych papierów wartościowych, na przykład obligacji skarbowych. Publiczny list zastawny jest zatem również bezpiecznym instrumentem w związku z zabezpieczeniem wierzytelnością z tytułu kredytu, poręczenia lub gwarancji podmiotu publicznego.

List zastawny nie jest tylko teoretycznym instrumentem akumulacji kapitału prywatnego i zapewnienia płynności inwestycji zrównoważonej środowiskowo, której wykonanie jest finansowane kredytem hipotecznym. Poręczenia i gwarancje podmiotów publicznych, które mogą dotyczyć finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, tworzą pole do wykorzystania tego listu zastawnego w omawianym modelu regulacyjnym.

List zastawny może być emitowany przez BGK, na podstawie art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego[467]. Odpowiednie zastosowanie do tych emisji znajdzie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Emisja listów zastawnych przez BGK może dotyczyć realizacji rządowych programów budownictwa mieszkalnego. Należałoby *de lege ferenda* rozważyć możliwość wprowadzenia ustawowej podstawy dla wsparcia emisją listów zastawnych realizacji rządowych programów przy realizacji zadań publicznych w ochronie środowiska analogicznie do art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego.

Banki jako profesjonalne instytucje finansowe i instytucje zaufania publicznego zajmują wraz z instrumentami pozostającymi w ich dyspozycji strategiczną pozycję dla dalszego rozwoju modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Regulacje ustawy pr.bankowe powinny być powiązane z rozwojem regulacji dotyczących obrotu i inwestycji

466 t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 110.
467 t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 195.

zrównoważonych środowiskowo. Biorąc pod uwagę aktywność ustawodawcy względem firm inwestycyjnych *de lege ferenda* należy spodziewać się dynamicznego procesu legislacyjnego względem regulacji prawa bankowego, który powinno uwzględnić aspekty ESG.

2.2.7. Instrumenty finansowe o celach środowiskowych

Pojęcie instrumentu finansowego jest najszerszym rozumieniem instrumentów, które stanowią produkty profesjonalnych instytucji finansowych w obrocie na rynkach kapitałowych. Pojęcie to obejmuje nie tylko instrumenty pochodne, ale także szereg papierów wartościowych. Kwestie definicyjne zostaną dalej rozwinięte i doprecyzowane. Podstawowym celem jaki wiąże się z osobą prywatnego inwestora na rynku kapitałowym jest cel inwestycyjny lub zabezpieczenie własnej ekspozycji na ryzyko ekonomiczne.

Ryzyko dla inwestycji zrównoważonej środowiskowo może być podstawą do konstrukcji bardziej zaawansowanych instrumentów finansowych, których relacja opiera się na przewidywalności zdarzeń w środowisku naturalnym (ryzyko ekologiczne). Takimi instrumentami finansowymi mogą być obligacje katastroficzne lub derywaty pogodowe. Są to jednak instrumenty, których *causa* ma strukturę zabezpieczającą przed szkodą na wypadek niekorzystnych i nieprzewidzianych zdarzeń klimatycznych. O czym wcześniej wspominałem w rozdziale dotyczącym instrumentów materialnego prawa cywilnego, dla instrumentów w omawianym modelu konieczna jest wyraźna *causa* i cel środowiskowy. Derywat pogodowy i obligacja katastroficzna są pochodną zabezpieczenia mienia lub składników przedsiębiorstwa przed działaniem czynników klimatycznych. Są to więc instrumenty funkcjonujące na pograniczu regulacji omawianego modelu. Brak w nich elementu interesu publicznego w ochronie środowiska.

Trudno więc tego typu instrumenty zaliczyć wprost do instrumentów w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Właściwe temu modelowi mogą być instrumenty finansowe, które wprost są instrumentami o charakterze celowym, a ich zastosowanie może być wyłącznie zrealizowane w związku z konkretną inwestycją środowiskową oraz pojawieniem się w wyniku przepływu finansowego konkretnego efektu rzeczowego. Ponownie więc zastosowanie znajdzie uniwersalna zasada dla modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, dotycząca celowego i kierunkowego charakteru instrumentów prawnych.

Tworzeniu instrumentów finansowych w omawianym modelu służą wszelkie standardy zielonych obligacji lub derywatów powiązanych ze zrównoważonym rozwojem. Proces ten wpisuje się w promocję koncepcji inwestycji etycznych, społecznie odpowiedzialnych oraz

zrównoważonych środowisko. Ważna rolę w tym ujęciu pełnią organizacje takie jak ISDA lub ICMA.

Obrót instrumentami finansowymi pozwala zarządzić ekspozycją na ryzyko ekonomiczne lub alokować środki w celach *stricte* inwestycyjnych. W tym kontekście instytucje finansowe powinny dysponować mechanizmami oceny ryzyka ekologicznego. W szczególności instytucje kredytujące powinny ważyć to ryzyko względem kredytobiorcy, jako część analizy zdolności kredytowej. Bank zatem stosujący zasady *know your customer* powinien w przypadku podjęcia decyzji kredytowej identyfikować także ryzyka ekologiczne po stronie klienta, które mogą wpłynąć na wykonalność inwestycji.

Ryzyko to może mieć wymiar klimatyczny związany z zagrożeniem katastrofą naturalną lub działaniem sił przyrody na efekty inwestycji. Obecnie jednak ocena ryzyka powinna też dotyczyć konieczność przeprowadzania badania inwestycji oraz inwestora pod względem ryzyka ekonomicznego i reputacyjnego związanego z ewentualnymi nielegalnymi emisjami zanieczyszczeń, a także naruszeniem regulacji dotyczących określania inwestycji jako zrównoważonych środowisko. To ostatnie ryzyko powinno wynikać z konieczności zachowania zasad taksonomii UE. Dotyczy to wszelkich systemów dystrybucyjnych profesjonalnych instytucji finansowych, także związanych z innymi produktami, niż produkty finansowe.

W ujęciu inwestycyjnym pojawia się więc element ryzyka i odpowiedzialności za zrównoważenie środowiskowe produktów finansowych. Ryzyko to powinno być zarządzone poprzez modyfikację konstrukcji poszczególnych instrumentów finansowych w ofercie instytucji finansowej.

Inwestycja nie musi jednak być związana z nabyciem instrumentów finansowych. W przypadku środków własnych podmiotu realizującego przedsięwzięcie w celu realizacji funkcji prawa ochrony środowiska nie zachodzi konieczność zastosowania instrumentów prawnych związanych z uzyskaniem finansowania. Podmiot prywatny stosuje natomiast pewne instrumenty prawne w celu wydatkowania tych środków, ewentualnie związane z pozyskiwaniem oprocentowania krótko lub długoterminowych depozytów dla środków własnych, które nie zostały pozyskane w wyniku zewnętrznego finansowania.

W sytuacji kiedy rynek oferuje wysokie stopy oprocentowania depozytów, pozyskanie środków z tytułu oprocentowania lokaty, może być także drogą akumulacji kapitału na projekt w zakresie ochrony środowiska. Założeniem jest brak ograniczeń w dyspozycji środkami własnymi, które nie są ustawowo znaczone, jako celowe środki na rzecz ochrony środowiska. Przedsiębiorcy zatem mogą tworzyć wszelkiego rodzaju rezerwy oraz kapitały zapasowe Taki sposób gospodarki nie jest możliwy lub jest bardzo ograniczony w przypadku środków publicznych pozyskanych przez

podmiot prywatny, które mają swój umowny cel. Z reguły jednak zachodzi konieczność dla innowacyjnej inwestycji poszukiwania zewnętrznego finansowania na rynku komercyjnym lub w programach finansowanych ze środków publicznych.

Zatem proces inwestycyjny w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, należy zdefiniować w sposób funkcjonalny, jako zasilany środkami własnymi inwestora lub zewnętrznym finansowaniem bezzwrotnym, zwrotnym lub dłużnym, w tym powiązanym z obrotem instrumentami finansowymi określonymi w ustawie u.o.obr.i.f. L.Dziawgo jako instrumenty finansowe istotne dla ochrony środowiska identyfikuje między innymi tytuły uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych oraz obligacje[468].

W przypadku pozyskania przez podmiot prywatny środków komercyjnych na rynku finansowym, środki te mogą być nabyte przy zastosowaniu instrumentu prawnego o charakterze celowym, ale nie jest to koniecznym warunkiem. Zewnętrznym finansowaniem może być kredyt o celu środowiskowym w sposób wyraźny ujęty w warunkach umownych lub finansowanie dłużne na przykład w formie emisji obligacji przedsiębiorstwa, z przypisaniem konkretnego celu pozyskania środków z emisji. Informacja taka może być istotna dla instytucji finansowej lub inwestora, jeżeli działa on z uwzględnieniem celów zrównoważonego rozwoju. W przypadku kredytu, bank finansujący może być zainteresowany określonymi projektami zrównoważonymi środowiskowo. W przypadku obligacji nabywca pomimo, iż może nim być także inwestor indywidualny, może kierować się celami zrównoważonego rozwoju

Instrumenty finansowe mają wszechstronne zastosowanie. Nie są bowiem dedykowane wyłącznie podmiotom prywatnym. W przypadku wydatkowania środków publicznych lub akumulacji środków na cele ochrony środowiska w budżetach publicznych mogą być zastosowane także jako instrument finansów publicznych. W tym sensie instrumenty finansowe, takie jak obligacje są papierem wartościowym i przynależą do regulacji prawa cywilnego, ale mogą jako obligacje komunalne być traktowane również jako instrument prawa publicznego. Zależy to od podmiotu emitującego obligacje oraz charakteru środków w konkretnym projekcie na rzecz ochrony środowiska. Zatem instrumenty, takie jak papiery wartościowe mogą uzyskać walor instrumentu hybrydowego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W zależności od emitenta mogą być instrumentem publicznoprawnym lub prywatnym. Pomiędzy tymi kategoriami może też istnieć instrument o charakterze mieszanym, który w istocie jest instrumentem prywatnym, ale część warunków emisji jest wymuszona przepisami prawa publicznego. Taki instrument nie traci waloru prywatnoprawnego, ale emitent nie ma pełnej

468 L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy:ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Warszawa 2010, s. 41.

swobody kształtowania warunków emisji. W tym ujęciu dla przykładu można zestawić obligacje skarbowe, obligacje NFOŚiGW oraz obligacje przedsiębiorstwa komercyjnego. W każdym z tych przypadków instrument obligacji ma inny wymiar.

Przedmiotowy model ma swoje oparcie w założeniu, iż prawo ochrony środowiska stanowi dziedzinę o charakterze horyzontalnym, która nie wykształciła samodzielnej metody regulacji i nie stanowi odrębnej gałęzi prawa, ale przecina różne obszary systemu prawa wykorzystując istniejące instrumenty finansowe. Takim obszarem finansów prywatnych są rynki kapitałowe, które w obliczu wprowadzanych przepisów o taksonomii UE, sprawozdawczości niefinansowej oraz ujawnianiu informacji dotyczących zgodności z kryteriami środowiskowymi są coraz głębiej regulowane pakietem ESG. W tym kontekście również model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma wymiar horyzontalny, co skutkuje w jego strukturze wymiennością metod regulacji oraz instytucji różnych gałęzi prawa.

Punktem wyjścia dla analizy jest ustalenie, iż istnieją pewne instrumenty finansowe, które konstrukcyjnie umożliwiają zapisanie celu ochrony środowiska jako *accidentalia negotii.* Instrumenty takie jak weksel, który z założenia ma charakter abstrakcyjny w zasadzie nie mogą stanowić instrumentu zrównoważenia środowiskowego inwestycji, ponieważ nie jest możliwe przyporządkowanie mu konkretnego celu w związku z brakiem *causa*. Można ten cel sprecyzować poprzez deklaracje wekslową lub oświadczenie wekslowe oraz powiązanie stosunku wekslowego ze stosunkiem podstawowym, dla którego cel ochrony środowiska jest nadrzędny.

Można sobie wyobrazić w tym kontekście kredyt bankowy, który został udzielony na finansowanie budowy farmy wiatrowej albo na budowę instalacji przyzakładowych dotyczących odnawialnych źródeł energii. Spłata kredytu jest zabezpieczona wekslem, co pośrednio kwalifikuje go jako instrument realizujący cele omawianego modelu, poprzez zabezpieczenie finansowania na ten cel. W zasadzie może to dotyczyć weksla *in blanco* wraz z warunkami deklaracji wekslowej.

Natomiast dla instrumentów finansowych istotna jest cecha bezpośredniego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W przypadku zaliczanych do nich instrumentów pochodnych, porównanie z przypadkiem weksla niezupełnego może mieć znaczenie, ze względu również na funkcję zabezpieczająca tych instrumentów.

W kontekście obligacji w dokumentach emisyjnych obligatariusz może być poinformowany o celu emisji, którym może być cel związany z ochroną środowiska. W tym zakresie ustawa u.o.oblig. nie precyzuje jakiego rodzaju ma to być cel i nie precyzuje, iż nie może to być cel związany z ochroną środowiska. Może to być cel związany z działalnością przedsiębiorstwa emitującego obligacje, w tym cel środowiskowy. Rynek obligacji rozwija się dosyć intensywnie i jest jednym z rynków o wyraźnie zarysowanej perspektywie.

Natomiast w ramach obrotu instrumentami finansowymi rynek instrumentów pochodnych jest rynkiem głęboko wyspecjalizowanym i nie każdy instrument pochodny konstrukcyjnie umożliwia ukierunkowania na cele ochrony środowiska.

Dla przykładu takimi instrumentami o charakterze czysto inwestycyjnym lub zabezpieczającym są transakcje na walutach dla których kurs waluty jest instrumentem bazowym. Instrument pochodny wymaga zmiennej bazy i w zasadzie często jest motywowany charakterem zabezpieczającym, przy unikaniu spekulacji instrumentami na rynku regulowanym. Najprostszym sposobem powiązania transakcji walutowej z celem w ochronie środowiska jest obniżenie marży lub transfer części rozliczenia na rzecz podmiotu trzeciego realizującego projekt w ochronie środowiska. Jest to jednak bardziej element działalności dobroczynnej instytucji finansowych, niż konstrukcja efektywnego inwestycyjne i przychodowo instrumentu kumulującego równocześnie cele zrównoważone środowiskowo. Taki instrument w zasadzie może mieć walor SL (*sustainability linked*), co nie oznacza istotnej modyfikacji jego standardowych warunków.

Idealnym instrumentem finansowym o celach środowiskowych byłby instrument realizujący ten cel, ale jednocześnie rentowny bez interwencji państwa na rynku kapitałowym. Taki instrument mógłby być opisany wobec inwestora jako *green asset.*

Ustalenie przy rozliczeniu instrumentu finansowego, iż jedna ze stron transakcji w związku z osiągnięciem pewnych wskaźników środowiskowych otrzymuje korektę punktową w tym rozliczeniu i w ostateczności uzyskuje korzyść, albo że jest zobowiązana do przekazania różnicy w rozliczeniu na rzecz ekologicznej organizacji pozarządowej nie skutkuje zaprojektowaniem zielonego instrumentu finansowego (*green instrument*). W wariancie darowizny różnicy na rozliczeniu z instrumentu finansowego bardziej upatrywałbym elementu *charity* oraz budowania ogólnego pozytywnego wizerunku instytucji finansowej jako odpowiedzialnej społecznie i środowiskowo. Nie ma bezpośredniej korzyści ekonomicznej dla instytucji finansowej w tego rodzaju rozliczeniu.

Wprowadzenie transferu różnicy na rozliczeniu wzajemnych należności lub różnicy wynikającej z obniżonej marży musi być wynikiem dobrowolnej decyzji produktowej instytucji finansowej. Nie powinien być to obowiązek narzucony metodą administracyjnoprawną. W odpowiedzi jednak na oczekiwania inwestorów, związane z odpowiedzialnością społeczną oraz środowiskową profesjonalnych instytucji finansowych, oferta w tym zakresie będzie musiała ulec modyfikacji. Inwestorzy mogą nie być zainteresowani aktywami i relacjami związanymi z podmiotami stosującymi technologie zanieczyszczające środowisko naturalne. Pozycja danego podmiotu lub aktywa będą weryfikowana przez niezależne ratingi oraz procesy certyfikacyjne, które uszeregują rynek według oferty zrównoważonej środowiskowo.

Dla rynku kapitałowego pojęcie instrumentu finansowego, które powinno być uwzględnione w kontekście definicyjnym, zostało zdefiniowane w art. 2 ustawy u.o.obr.i.f.

Instrumentami finansowymi w rozumieniu ustawy są papiery wartościowe oraz niebędące papierami wartościowymi tytuły uczestnictwa w instytucjach wspólnego inwestowania oraz instrumenty rynku pieniężnego.

W zakresie derywatów instrumentem finansowym są opcje, kontrakty terminowe, swapy, umowy forward na stopę procentową, inne instrumenty pochodne, których instrumentem bazowym jest papier wartościowy, waluta, stopa procentowa, wskaźnik rentowności, uprawnienie do emisji lub inny instrument pochodny, indeks finansowy lub wskaźnik finansowy, które są wykonywane przez dostawę lub rozliczenie pieniężne, z wyłączeniem instrumentów pochodnych, o których mowa w art. 10 rozporządzenia delegowanego 2017/565 z dnia 25 kwietnia 2016 r. uzupełniającego dyrektywę MIFID II w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy.

Instrumentami finansowymi są także opcje, kontrakty terminowe, swapy, umowy forward na stopę procentową oraz inne instrumenty pochodne, których instrumentem bazowym jest towar (*commodities*) i które są wykonywane przez rozliczenie pieniężne lub mogą być wykonane przez rozliczenie pieniężne (*payment*) według wyboru jednej ze stron.

Ze względu na sposób rozliczenia u.o.obr.i.f. wyróżnia opcje, kontrakty terminowe, swapy oraz inne instrumenty pochodne, których instrumentem bazowym jest towar i które mogą być wykonane przez dostawę (*delivery*), pod warunkiem że są dopuszczone do obrotu w systemie obrotu instrumentami finansowymi, z wyłączeniem produktów energetycznych będących przedmiotem obrotu hurtowego na OTF (zorganizowana platforma obrotu)[469], które muszą być wykonywane przez dostawę.

Instrumentami finansowymi są instrumenty pochodne dotyczące przenoszenia ryzyka kredytowego oraz kontrakty na różnicę (*contract for differences*)[470].

Do katalogu zaliczone są instrumenty pochodne zgodnie z ustawą u.o.obr.i.f. mogące odnosić się do zmian klimatycznych, stawek frachtowych oraz stawek inflacji lub innych oficjalnych danych statystycznych, które są wykonywane przez rozliczenie pieniężne albo mogą być wykonane przez rozliczenie pieniężne według wyboru jednej ze stron. Element zmian

469 Zgodnie z art. 3 pkt 10b u.o.obr.i.f. oznacza to zorganizowaną platformę obrotu, przez którą rozumie się wielostronny system kojarzący w sposób uznaniowy składane przez podmioty trzecie oferty kupna i sprzedaży obligacji, strukturyzowanych produktów finansowych, uprawnień do emisji, instrumentów pochodnych lub produktów energetycznych będących przedmiotem obrotu hurtowego, które muszą być wykonywane przez dostawę, niebędący rynkiem regulowanym ani alternatywnym systemem obrotu.

470 Dla kontraktu na różnicę porównaj uwagi do rozdziału IV.4.1 w zakresie analizy prawnoporównaczej niemieckiego wariantu kontraktu CfD dla German National Hydrogen Strategy.

klimatycznych w konstrukcji instrumentu bazowego teoretycznie zbliża ten instrument do modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, natomiast wymagana jest analiza *casum ad casum* dla ustaleniu czy zmiana klimatyczna nie jest tylko zmienną decydująca o realizacji zabezpieczenia majątku inwestora.

Katalog ustawowy instrumentów u.o.obr.i.f. zamykają uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych.

Katalog instrumentów pochodnych jest warunkowany ramami zakreślonymi przez dyrektywę MIFID II[471] zgodnie z Sekcją C załącznika I, który w sposób techniczny podaje wyliczenie derywatów.

Na podkreślenie zasługuje uwzględnienie na poziomie ustawowym oraz na poziomie dyrektywy MIFID II jako instrumentu finansowego uprawnień do emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Ustawa u.o.obr.i.f. wskazuje w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. j, iż instrumentem finansowym nie będącym papierem wartościowym są uprawnienia do emisji, o których mowa w art. 3 pkt 22 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych[472]. Uprawnienia dotyczą wprowadzania do powietrza ekwiwalentu w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji[473].

Przez ekwiwalent rozumie się jeden megagram (1 Mg) dwutlenku węgla (CO2) albo ilość innego gazu cieplarnianego stanowiącą odpowiednik jednego megagrama (1 Mg) dwutlenku węgla (CO2), obliczoną z wykorzystaniem odpowiedniego współczynnika ocieplenia. Obecna regulacja jest kolejną ustawą regulującą obrót uprawnieniami do emisji. Pierwszą regulację stanowiła nieobowiązująca ustawa z 22 grudnia 2004 r.[474].

Emisje gazów cieplarnianych w ramach systemu handlu uprawnieniami obejmują instalacje jako stacjonarne urządzenia techniczne lub zespół takich urządzeń, w których są prowadzone jedno lub więcej działań technicznych generujących emisję. Źródłem emisji są również operacje lotnicze rozumiane jako lot statku powietrznego, który rozpoczyna się lub kończy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Uprawnienia mogą być również utworzone w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Konfederacji Szwajcarskiej. Oprócz

471 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 (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, s. 349 z późn. zm.).

472 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1685 z późn. zm.

473 t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 673 z późn. zm.

474 M. Górski, *Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i innych substancji w świetle ustawy z 22 grudnia* 2004r. [w:] *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, (red.) J. Boć, K. Nowacki, Wrocław 2006, s. 176.

dwutlenku węgla (CO2) z instalacji i operacji lotniczych są emitowane inne gazy cieplarniane takie jak dwutlenek azotu (NO2) oraz perfluorowęglowodory.

Z katalogu instrumentów finansowych uprawnienia do emisji wydają się być blisko regulacji prawa ochrony środowiska, w szczególności ochrony klimatu. Jednak uprawnienie jako instrument finansowy nie służą bezpośrednio modelowi regulacyjnemu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Stanowią natomiast przedmiot obrotu, tak jak inne instrumenty finansowe. Zmiana ceny uprawnień generuje zysk lub umożliwia rozliczenie emisji z instalacji. System handlu uprawnieniami z względu na zmienną cenę rynkową, może być natomiast impulsem do uruchomienia środków własnych przedsiębiorstw na inwestycje w instalacje celem zredukowania zapotrzebowania na uprawnienia do emisji. Jako instrument rynkowy uprawnienia do emisji stanowią natomiast ważny element procesu wykorzystania przez państwo mechanizmów ekonomicznych do nadania problemowi zanieczyszczania klimatu wartości komercyjnej[475]. Uruchomienie sił popytu i podaży na instrument finansowy może zastąpić inwestycje publiczne, uwalniając środki państwa na problemy ochrony środowiska nie mogące w żadnej formie podlegać komercjalizacji. W literaturze prawa ochrony środowiska zauważono, iż uprawnienia do emisji w ramach systemu handlu stanowią element powiązany z katalogiem instrumentów prawnofinansowych. Uprawnienia do emisji nie zostały jednak zaliczone wprost do tego katalogu opartego o art. 272 p.o.ś.[476]. Równolegle jednak przejawia się obok celu środowiskowego aspekt inwestycyjny, polegający na możliwości obrotu uprawnieniami wobec ich zmiennej wartości. W przypadku tego instrumentu jednak ma on pewną dodatkowa cechę. Wydaje się że w proporcji celu, dominujący jest w nim cel ochrony klimatu. Pewnym problemem może być zbyt ekstensywne poddanie tego instrumentu grze rynkowej, co może wpłynąć na zmianę proporcji celu klimatycznego i inwestycyjnego. Uprawnienie do emisji jest zbywalnym prawem podmiotowym[477].

Jak już wyżej była o tym mowa, zielone obligacje powiązane celami zrównoważonego rozwoju (*green bonds*) są dynamicznie rozwijającym się instrumentem finansowym o charakterze dłużnym. Emisja obligacji może być też prowadzona w formule projektowej, co umożliwa efektywne inwestycje w obszarze zrównoważonych celów społeczno-gospodarczych[478]. Niektórzy autorzy wyróżniają oprócz zielonych obligacje, także nibieskie obligacje emitowane w celu

475 L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Warszawa 2012 s. 24.
476 A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red) M.Górski, Warszawa 2021 s. 201.
477 K. Zacharzewski, *Umowny obrót uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (CO2) do atmosfery* [w:] *Prawo kontraktów. Księga pozjazdowa VI Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów*, *Szczecin-Międzyzdroje wrzesień 2016*, (red.) Z. Kuniewicz, D. Sokołowska, Warszawa 2017, s. 596.
478 K. Liberadzki, *Obligacje projektowe : instrument finansowania wielkich projektów inwestycyjnych w Unii Europejskiej*, Warszaw 2014, s. 30.

uzyskania finansowania dla projektów morskich i oceanicznych, obligacje leśne oraz społeczne. Obligacje łączące cele środowiskowe i społeczne są określane jako zrównoważone (*sustainability bonds*)[479]. Obligacje po pierwsze są papierem wartościowym, których charakter w znacznej mierze zależy od emitenta, którym jest podmiot stwierdzający w treści obligacji, iż jest dłużnikiem obligatariusza będącego właścicielem obligacji. Finansowanie projektu środowiskowego poprzez emisję obligacji jest rodzajem finansowania dłużnego przy użyciu papieru wartościowego. Instrument ten może być przedmiotem obrotu, a jego przydatność dla celów ekologicznych jest również implikowana elastycznością tego instrumentu[480]. Jednym z kluczowych celów emisji obligacji korporacyjnych przez przedsiębiorstwa jest transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej[481].

Emisja obligacji, co do zasady, może być dokonana w serii poprzez podział praw majątkowych wynikających z obligacji na równe odcinki. Emitentem może być podmiot prywatny osoba prawna prowadzący działalność gospodarczą lub podmiot publiczny, taki jak Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także jednostki samorządu terytorialnego. Katalog potencjalnych emitentów jest szerszy ponieważ obejmuje na przykład spółki utworzone na cele emisji lub międzynarodowe instytucje finansowe. Szczegółowy katalog określa art. 2 ustawy u.o.oblig.

Wyliczenie emitentów pozwala określić podtypy obligacji z podziałem na skarbowe i nieskarbowe obligacje, a także obligacje komunalne. Możliwość określenia rodzaju długu finansowanego emisją i określenie, czy jest to dług publiczny, czy też prywatny umożliwia wpasowanie obligacji w model finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jako instrumentu prawnego wykorzystywanego przez podmioty prywatne oraz publiczne. Cecha ta odpowiada dualizmowi zawartemu w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska opierającego się na prawie publicznym oraz prywatnym. Pokazuje to również uniwersalność i hybrydowość tego papieru wartościowego. Rynek obligacji jest rozbudowany, a ustawodawca uregulował szereg rozwiązań zwiększających poziom bezpieczeństwa obrotu na tym rynku.

Finansowanie długiem z tytułu emisji papieru wartościowego umożliwia pozyskanie środków na cele związane z ochroną środowiska w szerszym zakresie niż kredyt bankowy, dla którego ocena ryzyka oraz zdolności kredytowej innowacyjnego przedsięwzięcia w ochronie środowiska może uniemożliwić udzielenie finansowania.

479 A. Fierla, P. Węgrzyn, E. Wierzbicka, *Zrównoważone inwestycje. Finansowanie obligacjami i zabezpieczenie*, Warszawa 2021, s. 25.
480 L. Dziawgo, *Papiery wartościowe w ochronie środowiska*, Toruń 1997, s. 23.
481 E. Bukalska, I. Skibińska-Fabrowska, *Polityka pieniężna i finansowanie zrównoważonego rozwoju – rola obligacji korporacyjnych*, Lublin 2024, s. 117.

Emitent prywatny może przed rozpoczęciem emisji zawrzeć umowę z bankiem-reprezentantem, na podstawie której bank reprezentuje obligatariuszy względem emitenta. W przypadku stwierdzenia naruszeń bank-reprezentant informuje obligatariuszy o naruszeniach warunków emisji przez emitenta oraz może wnieść powództwo przeciwko emitentowi w imieniu obligatariuszy dla zabezpieczenia ich praw z obligacji.

Wydaje się, iż instytucja banku-reprezentanta, w przypadku określenia w warunkach emisji jej celu jako celu środowiskowego, może mieć szczególne znaczenie dla zabezpieczenia jego wykonania.

Można zatem wyobrazić sobie teoretyczną emisję obligacji przedsiębiorstwa na cele finansowania budowy infrastruktury odnawialnych źródeł energii, która nie zostaje wykonana. Jeżeli środki z emisji zostały wydatkowane na inny cel, to bank-reprezentant będzie tym podmiotem, który powinien dochodzić prawa obligatariuszy pokrzywdzonych brakiem realizacji celu emisji. Należy podkreślić, iż obligatariusze przy wyborze zakup konkretnej obligacji mogli kierować się celami zrównoważonego rozwoju chcąc powiązać swój cel inwestycyjny z celami ochrony środowiska.

Dla dalszego podziału obligacji istotny jest rodzaj ryzyka, które obciąża finansowanie dłużne z obligacji. Oprócz ryzyka płynności finansowej i wypłacalności emitenta, przy wykupie obligacji, których celem emisji jest finansowanie projektów w zakresie ochrony środowiska, pod uwagę należy wziąć ryzyko ekologiczne.

Ryzyko to może materializować się w sferze wewnętrznej emitenta i wynikać z przedmiotu jego działalności oraz przestrzegania procedur wewnętrznych dla zarządzania zasobami naturalnymi wykorzystywanymi w działalności lub wynikać z zewnętrznych czynników klimatycznych lub pogodowych. Emitent wykorzystując zasoby naturalne może być na przykład narażony na ryzyko prawne i faktyczne związane z naruszeniem warunków pozwolenia na korzystanie ze środowiska przy prowadzeniu instalacji wprowadzającej zanieczyszczenia do środowiska. Szczegółowe uregulowania w tym zakresie zawarte są w art. 180 ustawy p.o.ś. Ryzyko prawne dotyczyć zatem będzie dopełnienia obowiązków administracyjnych dla eksploatacji instalacji zgodnie z prawem, a także faktycznego naruszania wydanego pozwolenia poprzez przekroczenie wielkości emisji. Analiza taka wykracza jednak poza analizę finansową zdolności kredytowej.

Analiza ryzyka dla finansowanie dłużnego instalacji mającej wpływ na środowisko i wchodzącej w skład przedsiębiorstwa musi zatem uwzględnić specyfikę tego projektu. Oprócz jednak ryzyka ekologicznego o charakterze wewnętrznym, które jest zależne w pewnym zakresie od należytej staranności emitenta istnieje także ryzyko zewnętrzne związane z oddziaływaniem

środowiska naturalnego na działalność przedsiębiorcy. Po pierwsze dotyczyć to będzie kwestii wpływu katastrof klimatycznych oraz pogody na ciągłość działalności przedsiębiorcy będącego emitentem.

Ryzyko katastrof naturalnych jest odrębnym polem do konstrukcji kolejnych typów obligacji opisywanych jako katastroficzne. W tym wypadku ryzyko katastrofy naturalnej jest wpisane w sam instrument prawny. Po pierwsze zatem obligacja katastroficzna dotyczy długu który ma pokryć ewentualne szkody związane z wystąpieniem gwałtownych zdarzeń pogodowych. Emitentem obligacji jest w tym wypadku zakład ubezpieczeń, który w ten sposób reasekuruje ewentualny długu z tytułu odpowiedzialności względem ubezpieczonego.

Obligacja tego typu jest oprocentowana dość wysoko i ma krótki termin wykupu, który może być związany z cyklem pogodowym. W przypadku wystąpienia katastrofy naturalnej dług z tytułu obligacji zostaje umorzony. Obligatariusz nie otrzymuje środków z wykupu. W przypadku jednak jeżeli do katastrofy nie dojdzie, emitent wypłaca obligatariuszowi odsetki. Wysokość odsetek jest związana z przeniesieniem ryzyka na nabywcę obligacji, który podejmuje kalkulacje prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy naturalnej. Istotą inwestycji jest więc faktyczne rozpoznanie warunków środowiska w lokalizacji ubezpieczonej nieruchomości. Jeżeli ocena ryzyka wykaże, iż przedmiot ubezpieczenia przetrwa katastrofę, inwestor przejmuje ryzyko wypłaty sumy ubezpieczenia poprzez zakup obligacji katastroficznej.

Zależność od zmiany klimatu dla tego instrumentu finansowego jest podobna jak w przypadku przynależnych do instrumentów pochodnych derywatów pogodowych. Różnica jednak polega na tym, iż dla derywatu pogodowego aktywem bazowym nie jest wartość ekonomiczna, tylko wskaźnik pogodowy, taki jak suma opadów deszczu lub śniegu, ewentualnie temperatura. Derywat pogodowy wydaje się tez bardziej odpowiadać takim branżom jak turystyka lub rolnictwo.

Jednym z nowych rozwiązań związanych z rozwojem koncepcji zrównoważonego finansowania w ramach taksonomii europejskiej jest wprowadzenie w art 27p ustawy u.o.oblig. nowego rodzaju obligacji określanych jako transformacyjne. Cel emisji został związany z celami finansowania inwestycji zrównoważonej określonej przez rozporządzenie taksonomiczne UE. Samo określenie obligacji jako transformacyjnych zmierza w kierunku opisania tego instrumentu jako instrumentu finansowania dłużnego przekształcenia gospodarki w kierunku zrównoważenia środowiskowego.

Środki pozyskane z emisji na projekt środowiskowy powinny zostać wykorzystane w terminie 36 miesięcy od daty emisji do poziomu co najmniej 95 procent. Wartość nominalna jednej obligacji transformacyjnej nie może być niższa niż 1 000 zł lub równowartość tej kwoty

wyrażona w innej walucie, ustalona przy zastosowaniu średniego kursu tej waluty ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu podjęcia decyzji emitenta o emisji. Termin wykupu obligacji nie może być krótszy niż 5 lat. Emitent jest zobowiązany do uzyskania opinii agencji ratingowej, co do warunków emisji oraz zawarcia opisanej już umowy z bankiem-reprezentantem zgodnie z art. 78 ustawy u.o.oblig. Warunek uzyskania zewnętrznego ratingu lub certyfikatu jest dość charakterystyczny dla emisji obligacji kwalifikujących się jako zrównoważone instrumenty finansowe. Dodatkowym zabezpieczeniem dla celu emisji jest wprowadzenie banku-reprezentanta do relacji między emitentem, a obligatariuszami.

Samo uzasadnienie do art. 27p ustawy u.o.oblig. nawiązuje do wytycznych *Green Bond Principals* wydawanego przez ICMA International Capital Market Association (Stowarzyszenie Międzynarodowych Rynków Kapitałowych)[482]. Jest to jeden z popularniejszych standardów międzynarodowych dla zielonych obligacji. Należy zauważyć, iż większość emisji wzoruje się na tego typu branżowych standardach przygotowywanych przez międzynarodowe organizacje. System taki ułatwia międzynarodowy obrót instrumentami finansowymi w sytuacji obowiązywania jednolitego standardu rynkowego. Unia Europejska podejmuje pierwsze próby standaryzacji poprzez ustanowienie jednolitego Europejskiego Standardu Zielonej Obligacji (*EUGB Standard*). Głownymi standardami emisji zielonych obligacji do czasu propozycji standardu europejskiego EUGB, były wzorce organizacji ICMA lub CBI (Climate Bonds Initiative)[483]. Jak wyżej wskazano polski ustawodawca również podjął próbę określenia obligacji o zrównoważonym celu emisji, poprzez definicję obligacji transformacyjnej.

Wymienione standardy ICMA także dla zielonych obligacji ustanawiają pojęcie zielonego projektu. Zieloną obligacją będzie zatem obligacja dla której kwoty z emisji lub kwoty równorzędne będą przeznaczone na finansowanie lub refinansowanie w całości lub części nowego lub istniejącego zielonego projektu. Kategorie finansowanych lub refinansowanych projektów są związane między innymi z odnawialnymi źródłami energii, efektywnością energetyczną, zapobieganiem i kontrolą zanieczyszczeń, zrównoważonym zarządzaniem zasobami naturalnymi, zagrożeniami klimatycznymi, gospodarką wodną, elektromobilnością oraz modernizacją zielonych budynków. Zakres ten pośrednio pokazuje jakie sektory gospodarki są objęte transformacją środowiskową i daje pewne pojęcie o koniecznych środkach finansowych dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju[484].

482 *Green Bond Principals*, ICMA 2025 https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2025-updates/Green-Bond-Principles-GBP-June-2025.pdf [dostęp:01.04.2026].
483 A. Kultys-Grabowska [w:] *Zielone finanse*, (red.) M.Burchard-Dziubińska, K. Prandecki, Warszawa 2023, s. 59.
484 *Green Bond Standard*, International Capital Market Association, 2021.

Typologia obligacji zrównoważonego rozwoju wynika z uwzględnienia kwestii celów środowiskowych oraz społecznych. Oprócz zielonych obligacji wyróżnia się zatem obligacje społeczne. Podobnie również, jak w przypadku derywatów wyróżnia się obligacje typu *Sustainability Linked*. Powiązanie zatem wynika z możliwości wprowadzenia dodatkowych korekt przepływów finansowych przy rozliczeniach stron. Powiązaniem będzie korekta rozliczana według osiągnięcia wskaźnika KPI (*Key Performance Indicator*).

Różnorodność możliwości zastosowania oraz wysoki stopień standaryzacji warunków emisji na rynku wraz z inicjatywami ustawodawczymi czynią obligacje jednym z bardziej atrakcyjnych instrumentów prawa prywatnego, wykorzystywanych w zrównoważonym modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Na poziomie prawa krajowego art. 32 ustawy u.o.oblig. reguluje kwestię celu emisji. Określenie tego celu jest kluczowe dla kwestii zrównoważonego finansowania. W rozumieniu art. 32 ustawy u.o.oblig., cel ten co do zasady jest fakultatywny, lecz w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, związków tych jednostek lub władz regionalnych, lokalnych innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wskazanie celu emisji jest obowiązkowe[485].

Przed podjęciem inicjatywy przez Komisję Europejską w kierunku opracowania europejskiego standardu zielonych obligacji kreacja tego instrumentu odbywa się na podstawie standardów organizacji branżowych takich jak ICMA oraz Climate Bonds Initiative.

Europejski *Green Deal* z 11 grudnia 2019 r. [486] podkreślił potrzebę lepszego ukierunkowania finansowania dotyczącego zielonych inwestycji. Jednym elementów tego założenia jest lepsze wykorzystanie finansowania dłużnego w formie obligacji ukierunkowanego na określone cele środowiskowe. W polskim systemie prawnym kwestie związane z emisją obligacji zostały, co do ogólnych ram uregulowane w ustawie[487] .

Ustawy u.o.oblig. nie stosuje się do obligacji emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski. Emisję realizowane przez te podmioty określają ustawy szczególne. Polska ustawa u.o.oblig. definiuje obligację jako papier wartościowy emitowany w serii w którym emitent stwierdza, iż jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się do spełnienia określonego świadczenia. Należy zauważyć, iż określenie celu emisji nie jest warunkiem koniecznym. Jest to dodatkowy warunek emisji, który jednak może ułatwić potencjalnym

485 F. Famirski [w:] *Ustawa o obligacjach. Komentarz*, (red.) M.Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 197.

486 A European Green Deal European Commission (europa.eu) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en [dostęp: 01.04.2026].

487 Ustawy u.o.oblig. w art. 6 wskazuje warunki podstawowe emisji oraz warunki dodatkowe. Zgodnie z art. 6 ust. 2 warunkiem dodatkowym emisji jest jej cel, który jeżeli został wskazany powinien zostać opisany w prospekcie emisyjnym.

inwestorom decyzje o nabyciu obligacji. To właśnie ten dodatkowy warunek jest szczególnie istotny dla kwalifikacji danej emisji jako *Green Bonds.*

Według propozycji Komisji Europejskiej dla europejskiego standardu zielonych obligacji (*EU Green Bonds Standard EUGBS*) istnieją cztery podstawowe założenia[488]. Po pierwsze powiązanie z taksonomią UE, które może służyć jako narzędzie opisu celu finansowanego projektu. Po drugie transparentność procesu wydatkowania przychodów z emisji oparta na szczegółowym raportowaniu, a także weryfikacja przez zewnętrzny podmiot. Od strony regulacyjnej całość wiąże nadzór ESMA (European Securities and Markets Authority).

Istotą zatem jest uzyskanie weryfikowalnego celu inwestycyjnego powiązanego ze zrównoważonym rozwojem oraz ochroną środowiska.

Można porównać ten warunek do warunków umownych wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na cele ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jednym z warunków umownych obciążających beneficjenta tych środków jest standardowo weryfikowalny efekt ekologiczny. Nieosiągnięcie tego efektu w zasadzie skutkuje niewykonaniem umowy będącej podstawą udzielonego dofinansowania.

Propozycja regulacji standardu wskazuje na warunki, które dany emitent musi spełnić, aby dana emisja obligacji mogła być określona jako emisja europejskiej zielonej obligacji. Celem jest zatem transformacja unijnego rynku w rynek zielonych inwestycji wspierający politykę klimatyczną Unii Europejskiej. Wskaźnikami określającymi poziom wdrożenia powinna być suma całkowita wyemitowanych, wymagalnych obligacji określonych jako zielone wraz z wartością emisji. Istotna będzie również data zapadalności. Weryfikacji powinna podlegać liczba i standard działania ewaluatorów oceniających stopień i skuteczność zazielenienia instrumentu.

Według propozycji standardu emitentem obligacji może być przedsiębiorstwo finansowe oraz niefinansowe albo państwo. Instytucją finansową w tym ujęciu może być instytucja kredytowa, firma inwestycyjna lub zakład ubezpieczeń. Należy czytać ten katalog podmiotowy jako możliwość zakwalifikowania emitentów prywatnych i publicznych. Opcja ta może powodować, iż w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska obligacja będzie w zależności od strony podmiotowej instrumentem publicznoprawnym albo prywatnym.

Przychody z emisji zielonych obligacji powinny mieć trwały wpływ na cele środowiskowe Unii Europejskiej. Inwestorzy nabywający obligacje powinni być poinformowania o celu emisji w sposób wyczerpujący umożliwiający porównanie oferty.

488 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2631 z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie europejskich zielonych obligacji oraz opcjonalnego ujawniania informacji na temat obligacji wprowadzanych do obrotu jako zrównoważone środowiskowo i obligacji powiązanych ze zrównoważonym rozwojem (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2631 z późn. zm.).

Emisja zielonych obligacji może być źródłem akumulacji budżetu środków publicznych, który powinien przewidywać wydatki publiczne na programy wspierające poprzez ulgi podatkowe lub bezpośrednie dotacji dla przedsięwzięcia, które powinny być weryfikowalne względem wymogów taksonomicznych. W takich sytuacjach weryfikator powinien mieć dostęp do warunków realizacji tych przedsięwzięć, w celu weryfikacji kwalifikacji przedsięwzięcia jako zgodnego z taksonomią UE. Wymogi taksonomiczne będą oceniane według rozporządzenia taksonomicznego UE. Rynkiem regulowanym na którym będzie dokonywany obrót w rozumieniu propozycji będzie rynek zdefiniowany w regulacji MIFID II.

Ewaluacja zielonych obligacji powinna być dokonywana przez podmioty niezależne, nie pozostające w konflikcie interesów oraz zarejestrowane przez właściwe organy. Na poziomie wspólnotowym organem takim powinnna być ESMA (*European Securities and Markets Authority*). Propozycja określa ściśle cele alokacji, ale nieco szerzej ujmuje możliwości inwestycyjne podmiotów publicznych. Standard uwzględnia bowiem możliwość finansowania systemów ulg podatkowych oraz dotacji ze środków publicznych. Okres finansowania może obejmować wydatki dotacyjne, nawet 3 lata wstecz. Emisja zielonych obligacji może być refinansowana przychodami z emisji nowych zielonych obligacji.

Emitent będzie zobowiązany do przygotowania oprócz prospektu emisyjnego, także raportu z osiągniętych celów ekologicznych emisji. Niezależnie od raportu będzie odbywać się ewaluacja emisji przez niezależny podmiot. Dla emitentów będących podmiotami publicznymi będzie możliwe wyznaczenie jako weryfikatora instytucji publicznej, która została wyznaczona przez dane państwo członkowskie do pełnienia takiej funkcji. Przedmiotem badania będzie w pierwszej kolejności zgodność ze standardem.

Problemem może być w przypadku zastosowania prawa polskiego powiązanie standardu z przepisami polskiej ustawy u.o.oblig. Interesującym rozwiązaniem w przypadku emisji na prawie polskim byłoby ustanowienie przez emitenta banku reprezentującego obligatariuszy. Dla dodatkowego zabezpieczenia monitorowania zrównoważonych celów emisji zgodnie z art. 83 ust. 2 u.o.oblig. bank reprezentant mógłby podjąć dodatkowe zobowiązanie do okresowej analizy sposobu wykorzystania przychodów z emisji. W tym kontekście bank mógłby od strony formalnej weryfikować dokumentację realizowanego celu środowiskowego.

Instrumenty finansowe stanowią zróżnicowany katalog. Nie każdy z tych instrumentów może konstrukcyjnie przyjąć cel ochrony środowiska. Dla instrumentów będących papierami wartościowymi jest to stosunkowo prosty zabieg związany z modyfikacją warunków emisji. W przypadku instrumentów pochodnych w zależności od rodzaju aktywa bazowego ten zabieg może być trudniejszy lub wręcz niemożliwy do implementacji. Na marginesie należy zaznaczyć

wszelkiego rodzaju instrumenty bazujące na ryzyku ekologicznym, w tym klimatycznym, które jedynie stanowią zabezpieczenie składników przedsiębiorstwa lub jego płynności finansowo-operacyjnej. Kwestia konstrukcji instrumentów pochodnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wymaga jednak głębszej analizy.

2.2.8. Instrumenty pochodne powiązane z ochroną środowiska

Pojęcie instrumentu pochodnego jest związane definicyjnie w polskiej regulacji z ustawą u.o.obr.i.f. oraz regulacjami prawa wspólnotowego, w szczególności dyrektywy MIFID II. Definicje legalne zostały omówione w rozdziale dotyczącym instrumentów finansowych.

Istotą powiązania instrumentu pochodnego ze zrównoważonym rozwojem jest wprowadzenie do warunków umownych klauzul odnoszących się do zrównoważonego rozwoju oraz przewidujących określony wpływ tego instrumentu na zrównoważony rozwój. Pod tym względem konkretny efekt może odnosić się do kwestii ochrony środowiska, natomiast może on również dotyczyć spraw społecznych. Wartość instrumentu jest zależna od instrumentu bazowego, na przykład wysokości oprocentowania kredytu lub ceny akcji. Korzenie rynku instrumentów pochodnych sięgają średniowiecza oraz kontraktów terminowych na żywność. Pierwszym zatem indeksem instrumentu pochodnego była cena towaru (*commodity*)[489].

Trudność konstrukcyjna dla derywatu zrównoważonego środowiskowego polega na oparciu jego konstrukcji na aktywie bazowym, które ma charakter w zasadzie zmiennej wartości ekonomicznej. Trudno w tym wypadku ustalić konkretny element infrastruktury ochrony środowiska, która wprost jest finansowana na przykład z kredytu.

W pierwszej kolejności inwestor dąży do zabezpieczenia instrumentem pochodnym określonego ryzyka gospodarczego. Natomiast dodatkowość celu ochrony środowiska może stanowić ewentualną zachętę do skorzystania z tego instrumentu.

Tak jak w przypadku kredytu lub emisji zielonych obligacji na cele ochrony środowiska w zasadzie bezpośrednim celem inwestycji jest osiągniecie konkretnego efektu środowiskowego, tak w przypadku niektórych transakcji na instrumentach pochodnych określanych jako powiązane ze zrównoważonym rozwojem cel ten będzie jedynie dodatkowy.

Jako derywat SLD uznaję instrument pochodny powiązany ze zrównoważonym rozwojem (*Sustainabilty Linked Derivative*), który oprócz oparcia instrumentu o zmienne aktywo opisuje

489 J. Hull, *Kontrakty terminowe i opcje. Wprowadzenie*, Warszawa 1997, s. 2.

również w treści warunków emisji lub umowy warunki osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego inwestycji, przy założeniu że sam cel derywatu SLD pozostaje inwestycyjny.

Jako zielony derywat (G*reen Derivative*) określiłbym instrument pochodny, który w swoim założeniu zakłada oprócz celu inwestycyjnego, osiągnięcie konkretnego efektu rzeczowego w środowisku. W tym ujęciu cel środowiskowy przeważa nad celem ekonomicznym. Ze względu na cechy konstrukcyjne derywatu, nie w każdym przypadku będzie to możliwe, ponieważ cel środowiskowy wymaga uwzględnienia w instrumencie bazowym realnego efektu w ochronie środowiska. Abstrakcyjność instrumentu bazowego może wykluczyć taką strukturę derywatu.

` Pojecie ogólne instrumentu pochodnego wywodzi się od angielskiego określenia *derivatives* i dotyczy instrumentów, których wycena zależy od zmiany wartości aktywa bazowego. Aktywem tym może być wskaźnik lub instrument o charakterze ekonomicznym, taki jak cena waluty, cena danego towaru (*commodity*) oraz wysokość oprocentowania. Mogą to być także dane faktyczne takie jak liczba deszczowych, czy też słonecznych dni dla których strony przyjmują określone założenia dla wyceny rozliczeń. Tego typu instrument pochodny jest określany mianem derywatu pogodowego (*weather derivative*). Ma on podobne funkcje do produktów ubezpieczenia ryzyka pogodowego w działalności gospodarczej, ponieważ zabezpiecza przedsiębiorców w branżach turystycznych i rolnictwie przez gwałtownymi zmianami prognoz pogodowych.

Wykorzystanie dedykowanych produktów ubezpieczeniowych oraz instrumentów typu derywatu pogodowego zwiększa możliwości projekcji wyników działalności przedsiębiorstwa. W przypadku odstępstw warunków pogodowych od prognoz dla przedsiębiorstwa negatywne skutki mogą być zredukowane w wyniku zastosowania inżynierii finansowej opartej o produkty zabezpieczające ryzyko klimatyczne. Zarządzanie tym ryzykiem jest stosunkowo trudnym procesem, ponieważ niezależnie od wiedzy ekonomicznej wymaga posiadania kwalifikacji i algorytmów matematycznych umożliwiających kalkulację ryzyka wystąpienia niekorzystnych zjawisk pogodowych.

Zabezpieczenie pozycji stron umawiających się na transakcję opartą o instrumenty pochodne z założenia dotyczy zabezpieczenia przed zmianą warunków gospodarczych. Przedsiębiorca chcący mieć stabilną projekcję działalności, zabezpiecza się na przykład przed zmianą oprocentowania udzielonego kredytu lub zmianą kursu walutowego w przypadku długoterminowej inwestycji w walucie obcej. Przedsiębiorcy operacyjnie prowadzący działalność opartą na obrocie określonym towarem mogą wymagać zabezpieczenia ceny danego towaru przy zakupie lub sprzedaży w określonej chwili. Instrument pochodny może być oferowany łącznie z produktem kredytowym, którego koszt dany instrument zabezpiecza (*hedge*). Dywersyfikacja ryzyka motywuje również przedsiębiorców do korzystania z odrębnych ofert rożnych instytucji finansowych.

Instrumenty pochodne opierają się zatem na celu zabezpieczenia ryzyka przedsiębiorcy. Z jednej strony jest to przyczyna rozwoju tego instrumentu związana z zapotrzebowaniem rynku po serii światowych kryzysów gospodarczych. Z drugiej strony istotą derywatu może być również cel inwestycyjny polegający na maksymalizacji zysku. Regulacje rynkowe ograniczają jednak spekulację instrumentami pochodnymi, ze względu na łatwość budowanie w oparciu o te instrumentu piramidy ryzyka inwestycyjnego (*risk roll*) w warunkach wolnego rynku.

Podstawą zawarcia transakcji na instrumencie pochodnym jest umowa cywilnoprawna oparta na swobodzie kontraktacji zgodnie z art. 353^1 k.c.[490]. Z tego względu pewnym problemem jest ustalenie warunków koniecznych tego typu umowy. Nie jest to sytuacja prosta ponieważ kreacja umowy dla instrumentu pochodnego odbywa się na zasadzie swobody zawierania umów i taka umowa jest umową nienazwaną. Nie zawiera k.c. warunków umowy nazwanej tego typu. Pewną wskazówką interpretacyjną jest art. 19 ust. 2 u.o.obr.i.f., który wskazuje, iż transakcja, której przedmiotem jest nabycie lub zbycie instrumentów finansowych lub która prowadzi do powstania takich instrumentów, nie stanowi gry ani zakładu w rozumieniu przepisów k.c., ani gry losowej lub zakładu wzajemnego w rozumieniu przepisów o grach hazardowych, nawet jeżeli według wyraźnej lub dorozumianej woli stron rzeczywiste spełnienie wzajemnych świadczeń jest wyłączone, a tylko jedna ze stron jest obowiązana zapłacić różnicę między umówioną ceną sprzedaży, a ceną rynkową w czasie wykonania umowy. Pomimo tego kodeksowego wyłączenia, zabieg ustawodawcy pozwala pośrednio stwierdzić, iż w istocie przedmiotem obrotu instrumentami finansowymi jest pewnego rodzaju gra rynkowa, w której wygrywa strona trafnie przewidująca zmianę wartości danego aktywa bazowego. Istotą jednak regulacji obrotu jest sprowadzenie tej projekcji do ram zabezpieczenia pozycji lub rozsądnej inwestycji, z wyłączeniem nadmiernej spekulacji.

Paradoksalnie z jednej strony zabezpieczenia ryzyka przedsiębiorcy może stanowić również jego ekspozycję na ryzyko na przykład w przypadku zmiany wskaźników oprocentowania kredytów powodujących konieczność wniesienia przez przedsiębiorcę dodatkowych środków na rozliczenie transakcji. Może się tak stać na przykład w sytuacji wzrostu stóp procentowych dla udzielanych kredytów, jeżeli wzrost wskaźnika przekroczy założenia przyjęte przy zawarciu transakcji. Z tego względu zależność od pewnych zdarzeń losowych powoduje analogię do umowy gry i zakładu oraz konieczność literalnej interwencji ustawodawcy poprzez wyłączenie zastosowania regulacji ustawy dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych[491] oraz przepisów art. 413 k.c. Co do formy zawarcia umowy oraz postaci oświadczenia woli powinna ona być zgodna z art. 13 ustawy u.o.obr.i.f. oraz art. 7 ustawy pr.bankowe.

490 P. Zapadka, *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012, s.167.
491 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595.

Pojęcie instrumentu finansowego wydaje się pojęciem szerszym względem katalogu instrumentów pochodnych, czy też derywatów, które zostały ukształtowane przez obrót na rynkach kapitałowych[492]. Odnosząc się do ustawy u.o.obr.i.f. art. 2 ust. 1 instrumenty finansowe w rozumieniu tej regulacji są w pierwszej kolejności dzielone jako te, które stanowią papiery wartościowe oraz niebędące papierami wartościowymi. W tym miejscu pewnym odniesieniem dla tego podziału w prawie krajowym jest k.c. określający zobowiązania dłużnika z papieru wartościowego. Dłużnik jest obowiązany do świadczenia za zwrotem dokumentu albo udostępnieniem go dłużnikowi celem pozbawienia dokumentu jego mocy prawnej w sposób zwyczajowo przyjęty.

W kontekście derywatów można również wyróżnić instrumenty typu *Sustainability Linked Derivatives* oraz *Green Derivatives*. Do pierwszej grupy należy zaliczyć te, które co do zasady opierają się na standardowej rynkowej konstrukcji rozliczenia między stronami, natomiast modyfikacje stanowi wprowadzenie korekty rozliczenia (*settlement*) w oparciu o osiągane przez strony *Key Performace Indicators* (kluczowe wskaźniki wykonania zobowiązania). W tym kontekście wykonanie zobowiązania dotyczy określonych celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności zrównoważenia środowiskowego. Jeżeli strona zobowiązana wykaże, iż zrealizowała zabezpieczoną derywatem inwestycję z uwzględnieniem określonych wskaźników może być uprawniona na przykład do korekty w rozliczeniu. Cel środowiskowy nie musi być jednak wprost celem inwestycji.W przypadku gdy umowa to przewiduje, korekta rozliczenia może przyjąć w zależności od momentu wyceny, formę świadczenia na rzecz podmiotu trzeciego na przykład organizacji ekologicznej.

W drugim przypadku *Green Derivatives* podobnie jak w przypadku zielonych obligacji cel środowiskowy jest wpisany wprost w cel inwestycji oraz oprócz celu inwestycyjnego pojawia się po stronie inwestora. Inwestycja zawiera zatem w sobie bezpośrednio cel inwestycyjny oraz równolegle cel środowiskowy. Inwestycja nie jest więc pośrednio związana z celami zrównoważonego rozwoju, lecz bezpośrednio dotyczy realizacji efektu rzeczowego w obszarze ochrony środowiska. Problemem jest materializacji tego efektu rzeczowego wobec specyficznego sposobu rozliczenia i wyceny pozycji stron transakcji na instrumencie pochodnym.

Rożnica jaka dotyczy zielonych obligacji oraz zielonych derywatów jest związana z przyczyną działania stron (*causa*). W przypadku obligacji podobnie jak w przypadku kredytu bankowego istotą jest uzyskanie finansowania na konkretną inwestycję. Zatem dla opisania kredytu lub obligacji jako „zielonego" wystarczy zbadanie celu emisji lub celu kredytowania zawartych w

492 A. Chłopecki, M. Dyl, *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2015, s. 241.

umowie. W przypadku instrumentów pochodnych problem jest charakter zabezpieczający transakcji.

Na przykład instrument pochodny oparty na zabezpieczeniu stopy oprocentowania (*interest swap rate* IRS) poprzez umówienie się przez strony na obliczaniu od nominału udzielonego kredytu określonego oprocentowania, dotyczy kalkulacji wyceny wskaźnika w momencie rozliczenia. W zależności od kosztów kredytu na rynku jedna ze stron może być zobowiązana do dodatkowych płatności odsetkowych względem drugiej strony. Sam w sobie ten kontrakt zawiera wyłącznie kwestie inżynierii finansowej. Cel inwestycji jest natomiast zawarty w zabezpieczanej transakcją IRS umowie kredytu. Zabezpieczona umowa może określić, także w przypadku finansowania projektowego cel środowiskowy. Sama transakcja IRS ma znaczenie dla zabezpieczenia ekspozycji na ryzyko zmiany kosztów kredytu przez jedną ze stron. W szczególności jeżeli jedna ze stron jest instytucja kredytowa, taka transakcja może być powiązana z celem kredytu . Będzie to jednak zawsze powiązanie pośrednie oparte o przyczynę zabezpieczającą.

Podobna sytuacja będzie dotyczyć kontraktów na różnicę (*contract for diffrence* – CfD). W tym przypadku strony umawiają się o zapłatę różnicy między wartością rynkową danego aktywa na dzień rozliczenia, a wartością ustaloną przez strony na dzień zawarcia umowy. Instrumentem bazowym nie jest w tym wypadku waluta, obligacja, towar lecz ich cena określany jako kurs lub wskaźnik. Jest to więc instrument pochodny oparty na wirtualnym indeksie.

Pojawia się zatem pytanie w jaki sposób rozumieć uwzględnienie celu zrównoważonego środowiskowo w przypadku instrumentu pochodnego stosowanego w celu zabezpieczenia.

W mojej ocenie sama motywacja zabezpieczająca, na przykład umowę kredytu na budowę instalacji odnawialnych źródeł energii, nie jest wystarczająca dla uznania transakcji na instrumencie pochodnym za zielony instrument środowiskowy. Dla uznania tego instrumentu za instrument zielony konieczne byłoby wprost zawarcie w umowie ramowej dla transakcji klauzuli dotyczącej zrównoważonego celu zawarcia tej umowy.

Podobnie w przypadku swapu walutowego, czyli transakcji, w której dwie strony umawiają się na wymianę w określonym terminie kwot w różnych walutach, sama gra na instrumencie bazowym nie tworzy warunków faktycznych do wprowadzenia klauzuli zrównoważonego rozwoju. Natura tej transakcji jest bowiem ściśle związana z kursem waluty na linii czasu. Uwaga ta dotyczy również swapa walutowego typu FX dla którego charakterystyczny jest krótszy termin wymiany oraz stała stopa odsetkowa zwracana w dacie zapadalności wraz z kapitałem.

Instrumenty pochodne których główną cechą jest określone świadczenie pieniężne z tytułu rozliczenia aktywa bazowego wykazują cechy umowy zakładu w przeciwieństwie do instrumentów opartych na umowie opcji, która przy świadczeniu polegającym na dostawie konkretnego

instrumentu bliższa jest cywilistycznie umowie sprzedaży. Opcja może przyjąć formę opcji kupna (*call*) lub opcji sprzedaży (*put*) w zależności od treści uprawnienia żądającego. Jak wskazuje A. Chłopecki zbliżenie do umowy sprzedaży zależy od sposobu i przedmiotu świadczenia oraz wskazuje na kilka głównych koncepcji związanych z określeniem charakteru umowy opcji. Według jego analizy główne kierunki oceny są związane z umową opcji jako umową przedwstępną, umową sprzedaży z prawem odstąpienia albo prawa do przyjęcia oferty ciągłej lub umownego określenia warunków przyjęcia oferty o charakterze długoterminowym[493]. Obecnie możliwa jest konstrukcja ram modelu stosunku opcyjnego, opierając się na założeniu, iż co do zasady, jest to rodzaj nienazwanego stosunku[494].

W związku z okolicznością, iż w przypadku opcji instrumentem bazowym nie jest świadczenie pieniężne, lecz dostawa instrumentu bazowego, który może mieć postać rzeczy, nie można wykluczyć, iż może to być rzecz stanowiąca oprócz przedmiotu prawa własności, także element mogący podlegać przepisom prawa ochrony środowiska. Należy podkreślić, iż własność elementów środowiska, nie jest równa zakresowi prawa własności w prawie cywilnym. Odrębnym uregulowaniem jest na przykład własność wód albo własność górnicza dotyczący określonych kopalin, a także zależne od tego prawo użytkowania górniczego.

W procesie eksploatacji zasobów naturalnych w określony momencie zasoby te podlegają wyodrębnieniu do postaci rzeczy podlegającej obrotowi komercyjnemu. Jest to proces komercjalizacji zasobów naturalnych. Drzewo nasadzone w lesie jest chronione przed niekontrolowaną wycinką jako nasadzenie związane z gruntem leśnym, jednak po przetworzeniu do postaci komercyjnej drzewa tartacznego staje się towarem. Podobnie wygląda sytuacja kopalin, które mogą być wprowadzone do obrotu po wydobyciu na podstawie koncesji górniczych. Wydobywana może być również woda zdrojowa, który staje się przedmiotem obrotu jako butelkowana woda pitna. Sa to przykłady pokazujące proces przetworzenia zasobu naturalnego do postaci *res in commercio,* kiedy elementy środowiska stają się przedmiotem obrotu kupieckiego. Skoro zatem elementy te staja się przedmiotem obrotu komercyjnego, to jest możliwe określenie konkretnych kryterium zrównoważenia środowiskowego w procesie ich pozyskania i dalszego obrotu.

Jeżeli zatem skomercjalizowany zasób naturalny tworzy mierzalne wskaźnikami wartości ekonomiczne, to na ich bazie możliwe jest działanie instrumentu pochodnego i gra rynkowa.

Na przykład celem zrównoważonego rozwoju w kontekście ochrony przyrody może być zakaz ekstensywnej gospodarki leśnej i certyfikacja pochodzenia drewna komercyjnego. To samo

493 *Ibidem,* s. 243
494 M. Gutowski, *Umowa opcji*, Kraków 2003, s. 100.

może dotyczyć gospodarki wodnej oraz pochodzenia kopalin. Teoretycznie można zatem przyjąć konstrukcję, iż strony umowy sprzedaży lub idąc dalej umowy opcji na dostawę drzewa mogą przewidywać dodatkowe warunki dotyczące środowiskowej atestacji dostarczanego drewna. Zmiana rodzaju świadczenia z pieniężnego na dostawę otwiera szersze pole dla klauzul zrównoważonych środowiskowo. W tym ujęciu dostawa drewna po ustalonej cenie bez wymaganej atestacji nie może być uznana za rozliczenie transakcji, wobec zastrzeżenia wyraźnego warunku umownego[495]. Istotny jest sposób rozliczenia, które może przyjąć formę rozliczenia pieniężnego (*payment*) lub dostawy (*delivery*)[496].

Transakcje na odsetkach i kapitale nie stwarzają tego pola. W jakimś zakresie musi zatem być zaangażowany obrót skomercjalizowanymi zasobami naturalnymi, w przeciwieństwie do obrotu pieniądzem.

W tym miejscu bardzo trafne może być przyjęcie podziału na derywaty abstrakcyjne i rzeczywiste[497]. Dla derywatu abstrakcyjnego instrumentem bazowym jest instrument który realnie nie istnieje na rynku (indeks, wskaźnik). Natomiast derywatem rzeczywistym jest instrument dla którego aktywo bazowe ma wymiar materialny na rynku i może podlegać dostawie (*delivery*). Dla powiązania derywatu z celami zrównoważonego rozwoju wydaje się, iż możliwe to jest w przypadku derywatów rzeczywistych. Zatem wyłączeniu z kategorii zielonego derywatu, co do zasady powinny podlegać instrumenty pochodne oparte na świadczeniu pieniężnym oraz derywaty abstrakcyjne.

Interesującym instrumentem może być warrant subskrypcyjny lub opcyjny w wariancie kupna lub sprzedaży. Po pierwsze warrant subskrypcyjny dotyczy żądania nabycia określonego papieru wartościowego od emitenta po ustalonej cenie lub z dyskontem. Nabycie warrantu następuje przed emisją papieru wartościowego. W tym ujęciu jest więc rodzajem sformalizowanej ekspektatywy nabycia pierwotnego danego papieru wartościowego.

Jeżeli emisja dotyczy papieru wartościowego, który może być określony jako *green* to instrument ten może stanowić element modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Przedmiotem emisji może być zielona obligacja albo akcje spółki celowej realizującej przedsięwzięcie w ochronie środowiska, który emituje akcje w celu akumulacji kapitału na to przedsięwzięcie. Jeżeli taka spółka dodatkowo spełnia wymogi taksonomiczne względem

---

495 Przykładowo artykuł 14a ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567 z późn. zm.) wymaga cechowania drewna pozyskiwanego w lasach. Obowiązek cechowania drewna spoczywa także na właścicielach lasów prywatnych. Starosta jest organem właściwym dla stwierdzenia w tym przypadku legalności pochodzenia drewna.

496 G. Zalewski, *Kontrakty terminowe w praktyce*, Warszawa 2000, s. 10.

497 P. Zapadka, *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012 s. 156; A. Szumański (red.) A. Chłopecki, *System Prawa Prywatnego t. 19,* Warszawa 2006*,* s. 849.

planowanej inwestycji i przedsięwzięcie może być uznane za zrównoważone środowiskowo, to nie ma przeszkód do uznania, iż już sam warrant jest instrumentem akumulującym kapitał i finansowanie na to zrównoważone przedsięwzięcie.

Warrant subskrypcyjny został zdefiniowany w k.s.h. w art. 300 [19] jako papier wartościowy emitowany w przypadku warunkowej emisji akcji prostej spółki akcyjnej, uprawniający ich posiadacza do objęcia akcji z wyłączeniem prawa poboru. Analogicznie jak w przypadku docelowego lub warunkowego podwyższenia kapitału spółki akcyjnej zgodnie z art. 453 §2 k.s.h.

Ustawa u.o.obr.i.f. w art. 3 pkt 1 lit. a definiuje zakres pojęcia papieru wartościowego[498]. Jednocześnie art. 3 pkt 1 lit b wprowadza pojęcie prawa pochodnego, a więc innego zbywalnego prawa majątkowego, które powstaje w wyniku emisji, inkorporując uprawnienie do nabycia lub objęcia papierów wartościowych lub wykonywanego poprzez dokonanie rozliczenia pieniężnego. Prawo pochodne ma znaczenie ze względu na możliwość uznania papieru bazowego za zielony papier wartościowy(akcja, obligacja, warrant subskrypcyjny). W tym kontekście prawo pochodne może być również uznane jako hipotetyczny element akumulacji kapitału w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Szczególnym rodzajem prawa pochodnego może być bankowe prawo pochodne, dla którego emitentem jest bank. Banki mogą emitować w serii papiery wartościowe inkorporujące uprawnienie do nabycia lub objęcia papierów wartościowych lub dokonania rozliczenia pieniężnego, w których wypłata i wysokość świadczenia są uzależnione od uprzednio określonych warunków dotyczących kształtowania się wartości lub ceny czynników. Warunkami tymi mogą być indeks lub połączenie indeksów, instrument finansowy lub połączenie instrumentów finansowych, towar lub połączenie towarów, inne aktywo lub połączenie innych aktywów oraz kurs walutowy lub połączenie kursów walutowych. W zależności więc od wartości albo instrumentu bazowego, jeżeli ten ma walor zielonego instrumentu, samo prawo pochodne również może być elementem modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Ustalenie celu środowiskowego będzie jednak wymagało zejścia na poziom instrumentu bazowego i jego struktury na przykład poprzez ustalenie celu emisji akcji lub obligacji. Skoro prawa pochodne inkorporują i formalizują ekspektatywę nabycia zielonego instrumentu, to pośrednio stanowią instrument prawny akumulacji kapitału na cel środowiskowy. Jest to inny rodzaj związku niż w przypadku relacji między instrumentem pochodnym zabezpieczającym na przykład

498 Papierami wartościowymi w rozumieniu ustawy są akcje, prawa poboru w rozumieniu przepisów k.s.h., prawa do akcji, warranty subskrypcyjne, kwity depozytowe, obligacje, listy zastawne, certyfikaty inwestycyjne, bankowe prawa pochodne w rozumieniu przepisów ustawy pr. bankowe i inne zbywalne papiery wartościowe, w tym inkorporujące prawa majątkowe odpowiadające prawom wynikającym z akcji lub z zaciągnięcia długu, wyemitowane na podstawie właściwych przepisów prawa polskiego lub obcego.

kredyt. Przyczyną nabycia prawa pochodnego jest w zasadzie wola nabycia bazowego papieru wartościowego w ramach konkretnej emisji, która może mieć walor *green*.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż uchylony został art. 5 ust. pkt 4 oraz 7a ustawy pr. bankowe, który kwalifikował jako czynności bankowe terminowe operacje finansowe.

Dla obrotu instrumentami pochodnymi znaczenie mają standardy wypracowane przez międzynarodowe organizacje branżowe takie jak International Swaps and Derivatives Association (ISDA). Tak jak dla obligacji powiązanych ze zrównoważonym rozwojem, dla konstrukcji derywatu SLD konieczne jest opisanie KPI (*Key Performance Indicators*), które mogą dotyczyć działań zrównoważonych środowiskowo. W dokumentach ISDA wyróżnia się derywaty SLD typu pierwszego oraz drugiego. Różnica polega na sposobie uregulowania wskaźników KPI. Wskaźniki te mogą być zawarte w dokumentacji transakcyjnej lub w odrębnej umowie[499]. Cele zrównoważonego rozwoju powinny być jasno opisane oraz mierzalne i weryfikowalne. W dokumentacji powinny zostać zawarte tzw. klauzule *fallbackowe* związane z sytuacją, w której wskaźnik KPI nie będzie mógł być zastosowany. Inaczej te klauzule mogą zostać określone jako awaryjne. W pierwszej kolejności dokumentacja ISDA dotyczy transakcji typu *swap*, ale wytyczne mogą analogicznie mieć zastosowanie do innego typu derywatów.

Niezależnie od celu inwestycyjnego oraz zabezpieczanego ryzyka, instrument pochodny może również mieć na celu finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska. Wejście w system prawa ochrony środowiska jest związane z powiązaniem zasady zrównoważonego rozwoju z celami tego instrumentu.

Zielone instrumenty pochodne oraz instrumenty SLD są w dużej mierze kształtowane przez praktykę rynków finansowych i nie posiadają szczególnej regulacji. Konstrukcja derywatu SLD powinna zatem opierać się na pewnej proporcji celów inwestycyjnych oraz zabezpieczenia ryzyka gospodarczego w odniesieniu do celów ochrony środowiska. Stymulowane przez ustawodawcę procesy gospodarcze w kierunku spełnienia celów ochrony środowiska powodują, iż instytucje finansowe podejmują decyzję o włączeniu do swojej oferty tego rodzaju instrumentów. Nie wynika to z nakazu regulacyjnego, lecz z kwestii kalkulacji oczekiwań rynkowych, szacowania popytu na tego rodzaje instrumenty, możliwości powiązania zielonych produktów z innymi usługami finansowymi oraz kalkulacji ryzyk wizerunkowych i marketingowych. Nie ulga jednak wątpliwości iż instrumenty finansowe, w tym instrumenty pochodne stanowią najbardziej zaawansowany

499 *Sustainability-linked Derivatives: KPI Guidelines,* ISDA 2021 https://www.isda.org/a/xvTgE/Sustainability-linked-Derivatives-KPI-Guidelines-Sept-2021.pdf [dostęp:01.04.2026].

element omawianego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Dotyczy to zarówno części prywatnoprawnej oraz publicznoprawnej przedmiotowego modelu.

Instrumenty te stanowią kolejny etap rozwoju instrumentów materialnego prawa cywilnego. Współistnienie instrumentów prawa prywatnego z instrumentami prawa publicznego w omawianym modelu jest jednym z głównych czynników generujących zjawisko zbiegu w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Wydaje się jednak, iż specyfika instrumentów pochodnych powoduje ich powiązanie z działalnością podmiotów prywatnych, w szczególności profesjonalnych instytucji finansowych oraz przedsiębiorców na rynkach kapitałowych.

2.3. Wnioski

W rozdziale drugim został przeprowadzona analiza regulacji prawa publicznego oraz prawa prywatnego pod względem identyfikacji instrumentów prawnych, które mogą mieć ze względu na swoją naturę charakter celowy. Możliwość uwzględnienia w konstrukcji danego instrumentu celu ochrony środowiska umożliwia jego ujęcie w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Identyfikacja celu pozwala na określenie finansowanej funkcji. Wynik analizy jest efektem rozumowania indukcyjnego od cech konstrukcyjnych konkretnego instrumentu prawnego do ogólnej reguły jego zaliczenia do ram omawianego modelu. Reguła ta pozwala na kwalifikację kolejnych instrumentów danego typu. Niezupełność indukcji polega na określeniu katalogu instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu jako katalogu otwartego. Następuje tym samym odrzucenie zasady *numerus clausus* instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Na zasadzie indukcji eliminacyjnej, zestawienie ogólnych założeń modelu pozwala na eliminację niektórych instrumentów prawnych z kwalifikacji, jako nie spełniających łącznie przesłanek szczególnego przedmiotu ochrony, celu w ochronie środowiska oraz interesu publicznego współistniejącego z interesem inwestycyjnym (indukcja eliminacyjna). Modelem jest zatem ciąg jego elementów będących instrumentami prawnymi, który buduje obraz szczególnych ram opisywanego modelu.

Odpowiednio dla instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego fundamentami jest interwencja publiczna oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Kierując się interesem publicznym podmioty publiczne przeprowadzają interwencję poprzez celowane inwestycje z uwzględnieniem zrównoważenia środowiskowego. Podmioty prywatywne uwzględniają także własny interes majątkowy oraz cel inwestycyjny. Od strony podmiotowej omawiane instrumenty mają dość

elastyczny charakter. Z pewnymi wyjątkami mogą być stosowane przez podmioty publiczne oraz prywatne.

Dualizm widoczny jest w szczególności w katalogu instrumentów będących papierami wartościowymi, ale także w konstrukcji pożyczki, jako instrumentu zwrotnego. Wyraźne przypisanie danego instrumentu do regulacji prawa publicznego lub prywatnego ma szczególne znaczenie względem instrumentów bezzwrotnych. Nie może mieć charakteru hybrydowego dotacja ze środków publicznych. Całość analizy w kontekście ustawy u.f.p ustawy pr.bankowe oraz ustawy o.obr.i.f. wykazała bardzo szerokie spektrum instrumentów o charakterze bezzwrotnym, zwrotnym oraz dłużnym w świetle finansów publicznych, regulacji czynności bankowych oraz regulacji obrotu instrumentami finansowymi. Wniosek ten należy uznać za pozytywne zjawisko dla regulacji prawa ochrony środowiska,jako poszerzający możliwości finansowania jego funkcji.

Kolejnym wnioskiem jest wzrastająca rola instrumentów prawa prywatnego. W obszarze omawianego modelu proces prywatyzacji prawa ochrony środowiska jest dużo bardziej zaawansowany, niż w przypadku całości tej regulacji. Nie jest możliwie potwierdzenie tezy, iż model ten ma charakter administracyjnoprawny, oparty wyłącznie na dystrybucji środków publicznych. Otwarcie na instrumenty prawa cywilnego pozwala na kreację kolejnych instrumentów na zasadzie swobody kontraktacji. Forma umowy ma walor hybrydowy i może być związana zarówno ze stosowaniem instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego. Szczególnie interesująca pozostaje rola instrumentów pochodnych oraz papierów wartościowych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska.

Wyraźnie zarysowany jest przedmiot ochrony, jakim jest środowisko. Przedmiot ten zawiera się w celu instrumentu oraz w treści wybranej do finansowania funkcji. Funkcje te mogą być różnorodne i nie ograniczają się do form organizacyjnych sektora publicznego. W zasadzie w przypadku każdego z omawianych instrumentów konieczne jest zbadanie możliwości osadzenia celu w ochronie środowiska w treści norm budujących ten instrument.

Brak możliwości implementacji celu ochrony środowiska dyskwalifikuje dany instrument w omawianym modelu. Analiza nie potwierdziła konieczności eliminacji prywatnego interesu inwestycyjnego w sytuacji zastosowania instrumentów celowanych w ochronę środowiska. Interes ten może współgrać z interesem publicznym w ochronie środowiska. Wnioskiem zatem jest możliwość zastosowania instrumentów motywowana różnymi interesami. Wniosek ten potwierdza interdyscyplinarny oraz horyzontalny charakterze omawianego modelu.

Zarówno ze strony Unii Europejskiej, jaki i na poziomie krajowym zidentyfikowane zostały dość istotne strategiczne cele środowiskowe, który wymagają zaangażowania znacznych środków finansowych. Zostało również dostrzeżone wyczerpanie dotychczasowych źródeł

finansowania. Wszystko to prowadzi do wniosku, iż polityka wspólnotowa oraz polityka na poziomie państw członkowskich będzie zmierzała w kierunku pozyskania kolejnych instrumentów finansowych oraz obok środków publicznych, zaangażowania środków prywatnych z wykorzystaniem rynków finansowych. Należy oczekiwać wzrostu finansowania zwrotnego w stosunku do beneficjentów. Sposób pozyskiwania środków przez instytucje wspólnotowe oraz budżety państw członkowskich może również mieć charakter dłużny (papiery wartościowe, w tym emisje obligacji).

Realizacja tych celów wymaga stworzenia jednolitych ram prawnych dla wykorzystania instrumentów finansowych. Instrumenty prawne wykorzystywane przez system finansów publicznych oraz system prywatnych rynków finansowych różnią się co do założeń. Wykonanie budżetu publicznego jest zdeterminowane celami zadań publicznych przypisanych poszczególnym organom, w tym ochroną środowiska, która jest konstytucyjnym obowiązkiem władz państwowych. Działalność ta nie ma celu zarobkowego. Inwestorzy prywatni natomiast, co do zasady, są ukierunkowani na osiągnięcie konkretnego zysku w wyniku gry rynkowej. Powoduje to dość ważne zagadnienie odpowiedniej pracy nad świadomością inwestorów oraz instytucji finansowych. Zupełnie nowe ujęcie przypada w tym kontekście obowiązkom informacyjnym względem inwestorów, które obciążają instytucje finansowe. Oprócz ryzyka finansowego może to także dotyczyć celu, jaki obrót danym instrumentem ma osiągnąć. W tym wypadku należy wskazać na cel środowiskowy. Niezależnie zatem od wskaźników finansowych kluczową rolę będą grały benchmarki środowiskowe.

Dla przykładu w dość prostym schemacie w przypadku wzrostu świadomości społecznej, co do wagi osiągnięcia celów ochrony środowiska na poziomie wspólnotowym i unijnym, fundusze inwestycyjne dokonujące alokacji w aktywa podmiotów realizujących projekt w zakresie ochrony środowiska mogą być kierowane do konkretnej grupy inwestorów zainteresowanych tego typu aspektem. Zatem informacja dla inwestora powinna zawierać opis planowanych efektów lub opis profilu podmiotów w aktywa których danych fundusz inwestycyjny zamierza dokonać alokacji. Mając dwie równorzędne oferty aspekt środowiskowy może być przeważający dla decyzji inwestora. Z tego względu szczególne znaczenie ma wdrażanie standardów ESG prowadzących również do ustalenia określonego profilu inwestora oraz firmy inwestycyjnej.

Z drugiej strony w przykładzie związanym z finansami publicznymi, to instytucja wydatkująca środki przyjmuje rolę inwestora i już na etapie wyboru beneficjenta ustala kryteria dostępu dla konkretnej grupy podmiotów zainteresowanych uzyskaniem dofinansowania. Oprócz kryteriów podmiotowych kluczowe są wymogi, co do efektu ekologicznego. Dostępność środków jest zatem warunkowana spełnieniem odpowiednich kryteriów.

Na tych przykładach widać wyraźnie odmienne założenia systemu publicznego i prywatnego. W systemie publicznym istotą jest wydatkowanie środków, które często w formie dotacji lub umorzenia nie podlegają zwrotowi, a na rynku finansowym punktem wyjścia jest pozyskanie i zgromadzenie kapitału oraz wypracowanie określonego zysku według ustalonej stopy zwrotu.

Zestawienie cech regulacji inwestycji ze środków publicznych oraz inwestycji na zasadach rynkowych wykazuje istotne różnice. Finanse publiczne cechuje cel publiczny, który w przypadku podmiotów prywatnych zastępuje ich interes majątkowy, przede wszystkim cel inwestycyjny. Interes publiczny może w tym ujęciu równoważyć interes prywatny. Inwestycja prywatna może uwzględnić cele publiczne poprzez odpowiednie określenie warunków realizacji projektu. Dla finansów publicznych charakterystyczne w przeciwieństwie do prywatnych rynków kapitałowych jest występowanie finansowania bezzwrotnego.

Umowy publicznoprawne cechuje formalizm, który w przypadku umów między podmiotami prywatnymi ustępuje negocjowalności warunków. Podobnie zasady wydatkowania środków publicznych są ściśle określone, w przeciwieństwie do prywatnych środków, którymi inwestor może swobodnie obracać. Dobór instrumentów przez podmioty publiczne jest ograniczony przepisami prawa oraz zasadą legalizmu. Inwestor prywatny oraz komercyjne instytucje finansowe w ramach regulacji rynku oraz swobody kontraktacji mogą kształtować warunki współpracy oraz ramy instrumentów finansowych. Regulacja publicznoprawna rynków kapitałowych ogranicza tę swobodę, ale jest ona szersza niż możliwości kontraktacji przed podmioty publiczne. Kryterium rozliczenia inwestycji ze środków publicznych jest osiągnięcie celów strategii publicznych, natomiast względem inwestora prywatnego decyduje rentowność inwestycji, a więc zysk.

Biorąc pod uwagę powyższe zestawienie porównawcze cech regulacji finansów publicznych oraz prywatnych inwestycji w przypadku przesunięcia ciężaru inwestycyjnego na sektor prywatny należy uwzględnić powyższe różnice. Przy projektowaniu instrumentów finansowych ukierunkowanych na ochronę środowiska dedykowanym rynkowi kapitałowemu, co do zasady, nie jest możliwe narzucenie inwestorowi prywatnemu bezzwrotnego charakteru finansowania lub pominięcie rentowności inwestycji. Instrument taki nie może również charakteryzować się formalizmem analogicznym do zasad wydatkowania środków publicznych.

Całość analizy regulacji instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego na zasadzie indukcji niezupełnej oraz eliminacyjnej umożliwia poprzez syntezę wyników bardziej precyzyjne opisanie ram prawnych modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w zestawieniu z ogólnymi założeniami modelu (rozdział I.5 niniejszej pracy). W tym przypadku zatem metodologia polega na przejściu od analizy konkretnych instrumentów do syntetycznego

obrazu całości ram i reguł modelu. Ostatecznym efektem indukcji są zatem jego szczegółowe ramy prawne oraz ciągu instrumentów prawnych w omawianym modelu. Ciąg ten stanowi katalog instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Kolejnym krokiem następującym po ustaleniu katalogu oraz cech instrumentów wraz z ogólnym teoretycznoprawnym obrazem przedmiotowego modelu, jest na tej podstawie określenie sytuacji zbiegu instrumentów prawnych oraz sytuacji kolizyjnych. Jest to wynik logicznego rozumowania na zasadzie implikacji. Jeżeli występuje w omawianym modelu szeroki katalog instrumentów prawnych regulowanych odmiennymi metodami, to muszą zachodzić między nimi interakcje zakresów norm, które objawiają się kolizją lub kumulatywnym zastosowaniem.

III. Zbieg instrumentów prawnych w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Kolejnym etapem po ustaleniu katalogu instrumentów prawa publicznego oraz prawa prywatnego w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest szczegółowa identyfikacja zbiegu oraz reguł kolizyjnych jego rozstrzygania w omawianym modelu.

W niniejszym rozdziale wraz z typologią rodzajów zbiegu zostaną opisane konkretne przykłady tego zbiegu. Zbieg instrumentów prawnych należy odróżnić od zbiegu normatywnego, zbiegu przepisów oraz zbiegu skarg i roszczeń omówionych w literaturze prawa cywilnego, prawa karnego, prawa administracyjnego oraz prawoznawstwie, choć literaturę tych przedmiotów można przywołać w drodze wykładni *per analogiam*[500]. W kontekście zbiegu podstaw odpowiedzialności cywilnoprawnej W. Czachórski formułuje tezę o pewnej hierarchii rozwiązań, a więc widzi zbieg normatywny jako nadrzędny nad zbiegiem roszczeń, jako oparty na prawie materialnym. Pomimo braku definicji legalnych roszczenia oraz skargi W. Czachórski uznaje, iż pierwszeństwo w rozstrzygnięciu problemu ma kwestia zbiegu normatywnego.

Przyjmując zatem zgodnie z założeniami niniejszej pracy wyższość pojęcia instrumentu prawnego nad pojęciem normy prawnej, z uwagi na objęcie definicją instrumentu prawnego także zespołu norm o różnych metodach regulacji, należy przyjąć konieczność oparcia zbiegu instrumentów prawnych w sposób odpowiedni na analizie problemu zbiegu normatywnego. Odpowiedniość zastosowania tez dla zbiegu normatywnego będzie korygowana różnorodną metodą regulacji prawa ochrony środowiska oraz ilością oraz charakterem norm prawnych konstytuujących dany instrument. Zastosowanie więc zasad zbiegu normatywnego może w zależności od danego instrumentu mieć miejsce wprost w całości lub w pewnej części. Może się

500 Z. Ziembiński, *Problematyka ogólna zbiegu przepisów prawnych* [w:] *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, (red.) S. Wronkowska, Warszawa 2007, s. 158; Z. Ziembiński, *Przepis prawny a norma prawa*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny z.1 z 1960, s. 105-122; W. Czachórski, *Zbieg przepisów o odpowiedzialności według kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1960, s. 91; A. Szpunar, *Uwagi o zbiegu roszczeń odszkodowawczych* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga Pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, Warszawa 1985 s. 63; A. Szpunar, *O kolizji praw podmiotowych*, Kwartalnik Prawa Prywatnego z 1996, nr 4, s. 635; W. Wolter, *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960, s. 32; R. Sądej, *Realny zbieg przestępstw a wyrok łączny* [w:] *Zbieg przepisów oraz zbieg przestępstw w polskim prawie karnym : materiały II Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego*, (red.) J. Majewski, Toruń 2006, s. 23; A. Spotowski, *Pomijalny (przezorny) zbieg przepisów ustawy i przestępstw,* Warszawa 1976, s. 10; P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym*: *analiza teoretyczna*, Warszawa 2011, s. 246; T. Fedorszczak, *Eliminacyjny zbieg przepisów w polskim prawie karnym* [w:] *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* t. 12 z 2009, s. 277-285; Ł. Dubiński, P. Zdyb, *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Sopot 2023, s. 45; A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 297.

również okazać, iż w konkretnym przypadku zbiegu instrumentów zastosowanie zasad zbiegu normatywnego jest wykluczone.

Problem zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie był wprost omawiany w literaturze. Analiza tego zbiegu wymaga więc po pierwsze rekonstrukcji modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, a po drugie identyfikacji instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego stosowanych w tym modelu. Warunki te zostały spełnione w rozdziałach poprzednich, co umożliwia podjęcie badania zbiegu instrumentów prawnych w omawianym modelu.

3.1. Zbieg instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kontekście zbiegu normatywnego

Przyjmując rozumienie instrumentu prawnego dla niniejszy pracy oraz ewentualnego zbiegu instrumentów prawnych w finansowaniu realizacji funkcji prawa ochrony środowiska, odnoszę się na zasadzie analogii do zbiegu norm lub przepisów w prawie materialnym. Wynika to z założenia, iż instrument prawny jest opisany w treści rekonstruowanej normy prawnej lub jest ujęty w przepisie prawa materialnego. Samo pojęcie instrumentu prawnego, tak jak wskazywałem na wstępie nie jest tożsame z pojęciem normy prawnej. Instrument może być bowiem zespołem norm prawnych o rożnej metodzie regulacji.

Zbieg instrumentów może obejmować także zbieg roszczeń materialnych, jeżeli przyjąć iż funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie ochrony środowiska są ukierunkowane na restytucję faktyczną naruszonego stanu środowiska, a samo roszczenie jest instrumentem pozyskania środków na pokrycie kosztów likwidacji szkody lub przywrócenia stanu poprzedniego. Zagadnienie zbiegu instrumentów prawa procesowego stanowi odrębne zagadnienie. Roszczenie cywilnoprawne jest instrumentem procesowym.

Tematyka zbiegu norm, przepisów i roszczeń w prawie ochrony środowiska ma szczególne znaczenie ze względu na różnorodne metody regulacji. Zastosowanie metody regulacji cywilnoprawnej, administracyjnoprawnej i karnoprawnej powoduje, iż tematyka zbiegu może się pojawić nie tylko między normami i przepisami regulowanymi tożsamą metodą, ale także skoro prawo ochrony środowiska przyjmuje trzy główne metody regulacji, to może pojawić się zbieg normatywny o charakterze międzygałęziowym.

Zbieg norm, przepisów i roszczeń został dość wnikliwie przeanalizowany w literaturze poszczególnych gałęzi prawa. Punktem wyjścia dla tych analiz jest przyjęcie koncepcji normy prawnej opisanej przez Z. Ziembińskiego[501].

Ze względu na zastosowanie zbiegu przepisów jako instytucji prawa karnego, kwestia zbiegu została dość obszernie omówiona w literaturze prawa karnego. Zbieg norm w procesie wykładni został zidentyfikowany także w innych gałęziach prawa. W szczególności zbieg normatywny został zidentyfikowany w doktrynie prawa cywilnego.

Zbieg przepisów jest przedmiotem analiz w prawie karnym, z uwagi na literalne uregulowania kodeksowe. W prawie ochrony środowiska ze względu na łączenie różnych metod regulacji w celu realizacji tożsamych funkcji tego prawa, możliwy jest zbieg o charakterze międzygałęziowym. Nie jest to sytuacja legislacyjnie poprawna z uwagi na fakt, iż w modelowej sytuacji prawo cywilne i karne realizują różne funkcje. Nie ma więc co do zasady pola do zbiegu norm, przepisów lub roszczeń.

W prawie ochrony środowiska możliwy jest zbieg instrumentów prawnych przynależnych różnym gałęziom, wobec ich kumulatywnego uregulowania w celu realizacji tożsamych funkcji tego prawa. Decydujące jest zatem kryterium funkcji.

Zatem kolejną cechą, oprócz możliwego międzygałęziowego charakteru, jest realizacja w zbiegu kumulatywnym tożsamej funkcji prawa ochrony środowiska.

Dla przykładu funkcje prewencyjne może pełnić odpowiedzialność odszkodowawcza za delikt, ale także odpowiedzialność karna związana z zagrożeniem karą określonego czynu zabronionego. Restytucji szkód służy właściwe roszczenie cywilnoprawne, ale także środek kompensacyjny w prawie karnym, taki jak obowiązek naprawienia szkody.

Nie można przyjąć, iż fundamentem analizy będą normy podlegające zbiegowi wyłącznie w ramach jednolitej metody regulacji. Odmienności między klasycznymi metodami regulacji jest tym bardziej widoczna w sytuacji zbiegu. Kwestia zbiegu norm wewnątrz danej gałęzi prawa jest w pewnym zakresie rozpoznana, natomiast kwestie międzygałęziowe są bardziej złożone. Wpływa to na atrakcyjność naukową kwestii identyfikacji zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Przez zbieg norm lub przepisów o charakterze międzygałęziowym w ramach regulacji praw i obowiązków w ochronie środowiska metodą cywilną, karną lub administracyjną rozumiem sytuację, w której co najmniej jedna z norm lub jeden z przepisów pozostający w zbiegu jest regulowany inną metodą, niż pozostałe zbiegający się normy lub przepisy. Skoro bowiem nie ma

501 Z. Ziembiński, *Przepis prawny a norma prawa*, Ruch Prawniczy i Ekonomiczny z. 1 z 1960, nr 22, s. 105-122.

jednolitej metody regulacji w prawie ochrony środowiska, to taki zbieg jest możliwy. W przypadku wystąpienia tego typu zbiegu istotne jest podjęcie próby ustalenia możliwych zasad rozwiązywania tego zbiegu pozornego na etapie wykładni prawa, ewentualnie ustalenie rozwiązania dla zbiegu rzeczywistego i w końcu wskazania w przypadku zbiegu nierozwiązywalnego, który może nastąpić w wyniku błędu legislacyjnego możliwego postępowania przy stosowaniu dwóch sprzecznych norm lub przepisów. W skrajnym przypadku dwie normy prawne mogą określać różne dyspozycje względem adresata normy, a także sprzeczny nakaz i zakaz pewnego zachowania.

Zbieg instrumentów prawnych jest pojęciem szerszym od zbiegu normatywnego, ze względu na opisaną w poprzednich rozdziałach definicję instrumentu prawnego, który został określony jako zespół norm. Dla zbiegu instrumentów prawnych należy zatem stosować odpowiednio zasady zbiegu normatywnego, biorąc pod uwagę specyfikę konstrukcyjną instrumentu prawnego.

Cechą zbiegu jest wystąpienie stosunku pokrycia między normami prawnymi lub przepisami prawa. Zakres pokrycia zależy od stanu faktycznego. Stosunek pokrycia może być całkowity lub częściowy. Inaczej ujmując w zależności od relacji zakresów hipotez możliwe jest ustalenie stosunku krzyżowania lub całkowitego pokrycia. Najtrudniejszy wydaje się przypadek zbiegu norm, kiedy norma jest rozbita między wieloma przepisami prawa. Przed ustaleniem zakresu stosunku pokrycia konieczna jest rekonstrukcja normy prawnej.

Proces wykładni w rozwiązaniu zbiegu instrumentów prawnych należy zatem rozpocząć od rekonstrukcji norm prawnych ujętych w tym instrumencie, a rozbitych w różnych przepisach, w taki sposób, że rozdzielona jest hipoteza, dyspozycja i sankcja lub rozbicie polega na opisaniu instrumentu przez dwa rodzaje norm o innej metodzie regulacji.

Inna sytuacja dotyczy zbiegu roszczeń lub zbiegu skarg. Co do zbiegu roszczeń należy podkreślić, iż wynika on ze zbiegu norm prawa materialnego, kiedy z ich treści możliwe jest wyprowadzenie kilku roszczeń. Problem ten znajduje rozwiązanie w przepisach procesowych. Ostatecznie bowiem powód lub skarżący podnosi roszczenie o charakterze formalnym, które może mieć kilka podstaw materialnych. O właściwym wyborze formuły roszczenia ostatecznie decyduje sąd lub organ rozstrzygający. Działa w tym wypadku zasada *da mihi factum dabo tibi ius.* Zbieg roszczeń nie wymaga identyfikacji dwóch norm prawnych pozostających w zbiegu. Jedna norma prawna może bowiem generować wiele roszczeń, które mogą być stosowane kumulatywnie lub alternatywnie.

Takie funkcjonalne rozstrzygnięcie zbiegu w sferze procesowej nie daje jednak odpowiedzi na etapie wykładni prawa materialnego. Nie każdy bowiem stan faktyczny podlega weryfikacji procesowej.

Pozostaje więc pytanie jakie możliwości ma adresat normy lub przepisu na etapie wykonania ich dyspozycji i wskazanej powinności. W sytuacji zbiegu jest to problem szczególnie trudny, z uwagi na ewentualną odpowiedzialność prawną adresata.

Na wstępie była już mowa o zbiegu norm, przepisów i roszczeń oraz związku z charakterem łączonej metody regulacji prawa ochrony środowiska. W niniejszej pracy zagadnienie to zostanie pogłębione i zawężone do pojęcia zbiegu instrumentów prawnych w regulacji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Przyjmuję również pogląd, iż instrument prawny będący swoistym urządzeniem regulacyjnym swoje ramy musi mieć opisane w treści normy prawnej. Zarówno hipoteza, dyspozycja jak i ewentualna sankcja powinny odpowiadać mechanice instrumentu. Z tego względu obok zbiegu instrumentów prawnych w prawie ochrony środowiska najbliżej stawiam pojęcie zbiegu normatywnego. Literatura prawa ochrony środowiska nie zawiera pogłębionej analizy tej kwestii.

Zbieg instrumentów prawnych będzie zatem odpowiadał zbiegowi normatywnemu, co dotyczy także stosowania prawa w zakresie finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W sensie ekonomicznym prawidłowo rozstrzygnięty zbieg instrumentów w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska będzie odpowiadał optymalnemu montażowi finansowania dla konkretnych zadań i przedsięwzięć w ochronie środowiska. W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska możliwe jest również uprzednie określenie w przepisie zbiegu, w którym działają instrumenty wzajemnie wykluczające zastosowanie. Tym samym w tego typu przepisie powinna również zostać ustalona reguła kolizyjna. Uprzednie wykluczenie zastosowania danego instrumentu przez sam przepis prawa oraz regułę kolizyjną jest jednak rzadkim zabiegiem legislacyjnym.

Pojęcia instrumentu prawnego, modelu regulacyjnego oraz funkcji prawa ochrony środowiska zostały opisane i zdefiniowane w rozdziałach poprzednich.

Powinność adresata dyspozycji normy prawnej może być ujęta w sposób jednolity. Należy odróżnić powinności adresata ujęte w jednej normie od sytuacji, kiedy jest on zobowiązany przez wiele dyspozycji normatywnych. Sytuacja taka nie musi oznaczać zbiegu kolizyjnego, skoro wykonanie obowiązków jest możliwe równolegle. Stanowi to pewną analogię do rozwiązań prawa karnego i koncepcji przestępstw wieloczynowych w zależność od zakresu ingerencji ustawodawcy w konstrukcję hipotezy. Hipoteza ta może bowiem przyjmować pewną prawną fikcję jedności danego czynu i zastosowania tylko jednej normy.

W sytuacji kiedy możliwe jest zastosowanie w zbiegu dwóch norm, zbieg ten będzie miał walor kumulatywny lub alternatywny. Pierwszy wariant będzie skutkował równoczesnym

zastosowaniem co najmniej dwóch norm. Zachodzi więc kumulacja normatywna, a normy te co do zasady nie są sprzeczne. W pewnym sensie normy te będą się uzupełniały zmierzając do realizacji tej samej funkcji danego prawa. W drugim wariancie zajdzie alternatywa, możliwy więc będzie wybór w zastosowaniu normy przez uprawnionego. Wybór nie może jednak dotyczyć zastosowania dwóch norm pozostających w zbiegu, ponieważ w tej sytuacji zbieg alternatywny stałbym się zbiegiem kumulatywnym.

Uwzględniając możliwość międzygałęziowego zbiegu instrumentów w prawie ochrony środowiska względem zależności między normami prawa publicznego i prawa prywatnego można wprowadzić podstawową metodę rozstrzygania zbiegu.

Bezwzględny charakter przepisów prawa publicznego wymusza swoją właściwość względem przepisów względnie obowiązujących, które często przejawiają się w prawie prywatnym. Można zatem przyjąć z pewnym marginesem ostrożności, iż prawo publiczne dominuje w kolizji z prawem prywatnym.

W przypadku, jeżeli dany stan faktyczny teoretycznie umożliwia wykorzystanie umowy cywilnoprawnej, to jej szczegółowe warunki mogą być determinowane obowiązkami wynikającymi z prawa publicznego. Odwrotnie nie można umówić się w sposób odmienny, niż przewiduje to przepis bezwzględny prawa publicznego, ponieważ czynność zawarcia takiej umowy byłaby dotknięta sankcją nieważności jako sprzeczna z przepisem prawa (art. 58 §1 k.c.). Zastosowanie więc sankcji nieważności jest pewnym pośrednim sposobem rozwiązania zbiegu.

Zbieg normatywny w przypadku przepisów prawa prywatnego jest zjawiskiem bardziej złożonym, niż zbieg norm w prawie publicznym, w szczególności w prawie karnym. Kryterium w tym wypadku jest precyzja regulacji. Dla prawa karnego brak wykładni rozszerzającej oraz skrupulatne wypełnienie znamion czynu zabronionego jest charakterystyczne. Tymczasem prawo prywatne dopuszcza szereg sfer woluntatywnych, a jego normy mają charakter względny. Strony więc mogą układać swoje stosunki według własnego uznania korzystając ze swobody kontraktacji lub swobody składania oświadczeń woli. Swoboda ta jest więc warunkiem koniecznym konstytuowania się norm praw prywatnego. Przymus może wręcz stanowić wadę oświadczenia woli. Istnienie szeregu klauzul generalnych pogłębia problem ustalenia zakresu hipotezy danej normy prawnej. W tej sytuacji skoro zbieg norm ma polegać na wzajemnym całościowym lub częściowym pokryciu hipotez dwóch norm, to jest to zadanie dość trudne.

Problemem w prawie prywatnym nie jest zatem sam zbieg, lecz ustalenie zakresu działania norm prawnych, który bywa płynny i ocenny. Względny charakter norm prawa prywatnego uznałbym za pierwszy problem w ustaleniu zbiegu normatywnego w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Drugim problemem jest swoboda stron w kształtowaniu tych

stosunków. Ich zakres bowiem nie leży tylko w kwestii klauzul generalnych, ale także w możliwości kształtowania tego zakresu swobodną wolą. Zatem analiza zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania prawa ochrony środowiska musi być prowadzona *casum ad casum*.

Te kwestie wpływają na bardziej rozbudowany zbiór przypadków zbiegu normatywnego w odniesieniu do norm prawa cywilnego. W tej gałęzi prawa hipotezy oraz dyspozycje norm mogą w dość swobodny sposób pokrywać się lub krzyżować.

Według zgodnej opinii większości autorów, którzy podjęli się badań tematyki zbiegu norm w systemie prawa, jest to jedno z trudniejszych i bardziej złożonych zagadnień teorii i praktyki prawa. Jest to problem dotykający zarówno prawa cywilnego, jaki prawa karnego. W tym kontekście prawo ochrony środowiska, które jak już wcześniej wykazywałem ma zdecydowanie charakter regulacji o mieszanej metodzie regulacji praw i obowiązków, jest wyjątkowym polem do badania tego zbiegu.

Dla omawianego modelu kwestia zbiegu instrumentów w świetle regulacji prawa cywilnego ma doniosłe znaczenie z uwagi na przewidywany kierunek rozwoju tego modelu w kierunku regulacji prywatnoprawnych.

Za najcenniejsze w dorobku literatury przedmiotu prawa cywilnego opracowania problemu zbiegu mormatywnego należy uznać prace S. Grzybowskiego oraz monografie i artykuły A. Ohanowicza. Jest to podstawowy punkt odniesienia dla późniejszych głosów w literaturze prawa cywilnego[502]. Wywody A. Ohanowicza zawarte w wymienionej monografii pozostają aktualne do dziś, z uwagi na przyjęcie jego poglądów w kwestii zbiegu normatywnego, jako tez dominujących w nauce prawa cywilnego. Wnikliwość wywodu daje uniwersalną wartość wykładni dla innych gałęzi prawa.

Ostatnim opracowaniem podsumowującym stanowiska wyżej wymienionych autorów jest monografia E. Łętowskiej, która w swojej treści analizuje skrajnie przeciwne tezy wyżej wymienionych autorów. A.Ohanowicz podjął bowiem próbę określenia przesłanek istnienia zbiegu normatywnego i określenia zasad jego rozwiązywania, jako zwykłego zjawiska w procesie wykładni prawa. S. Grzybowski uznawał natomiast zbieg norm jako pewnego rodzaju błąd w systemie prawa, który powinien podlegać usunięciu. Za istotny należy tez uznać moment wykładni zmierzającej to ustalenia zbiegu normatywnego. E. Łętowska określa tę sytuację jako badanie zbiegu na wejściu oraz badanie na wyjściu.

502 A. Ohanowicz, *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963 [w:] Z. Radwański, A. Gulczyński, *Alfred Ohanowicz. Wybór prac*, Warszawa 2007, s. 169.

Przed uwzględnieniem specyfiki prawa ochrony środowiska należy wskazać na kilka podstawowych cech pojęcia zbiegu normatywnego. Według A. Woltera i E. Łętowskiej autorem określenia zbieg normatywny jest A. Ohanowicz, który w tym zakresie w 1963 r. wymienioną wyżej monografią dotyczącą zbiegu normatywnego w prawie cywilnym opisał ten problem. Publikacja ta została uzupełniona kilkoma artykułami[503]. Wydaje się, iż szczególne zainteresowanie tego autora problematyką zbiegu norm wynika z faktu, iż swoją pracę prowadził również w okresie przed 1918 r. i później w okresie XX-lecia międzywojennego. Zbieg norm różnych systemów prawnych państw zaborczych oraz późniejsze problemy kolizyjne w czasie budowania fundamentów nowego systemu prawnego mogły inspirować do poszukiwania rozwiązań.

Monografia z 1963 r. wydana w okresie powojennym jest przywoływana przez A. Woltera w jego wykładzie części ogólnej prawa cywilnego[504]. Podstawowy dorobek doktryny prawa cywilnego uzupełniają również wywody S. Grzybowskiego zawarte w *Systemie prawa cywilnego*.

Dopełnieniem obrazu i podsumowania zagadnienia zbiegu normatywnego w prawie cywilnym jest monografia E.Łętowskiej, stanowiąca wkład do prac nad *Systemem prawa prywatnego*[505]. Ta ostatnia pozycja stanowi próbę pogodzenia stanowisk A. Ohanowicza oraz S. Grzybowskiego oraz wyboru optymalnego podejścia.

E. Łętowska podkreśla istnienie pewnego rodzaju niechęci do akceptacji zjawiska zbiegu norm jako akceptowalnego elementu systemu prawa. Historycznie zderzały się w tym zakresie koncepcje A. Ohanowicza, który widział w zbiegu naturalną konsekwencję funkcjonowania systemu prawa, oraz S. Grzybowskiego który postrzegał zbieg jako rodzaj anomalii w systemie prawa. Przywołując powyższą charakterystykę prawa publicznego i zasad mu przypisanych, słuszny wydaje się pogląd E. Łętowskiej, iż to drugie ujęcie wynika z nurtu regulacji karnoprawnej oraz dążenia do ustalenia precyzyjnej i jasnej interpretacji dla określenia sankcji karnej. Dążenie to jest naturalne ze względu na podstawową funkcję represyjną prawa karnego. W prawie cywilnym jednak nie ma konieczności zachowania tak daleko idącej konsekwencji. Wręcz przeciwnie swoboda oświadczeń woli oraz elastyczność stosunków cywilnoprawnych wynikający z przepisów *ius dispostivum* sprzyja w szczególności zbiegowi o charakterze alternatywnym, gdzie uprawniony może dokonać wyboru. Inne przypadki rozstrzygnięcia zbiegu jak na przykład w drodze decyzji właściwego organu nie sprzyjają specyfice prawa cywilnego.

Aby jednak uprawniony dokonał wyboru konieczne jest przeprowadzenie wykładni prawnej, która ma znaczenie dla rozstrzygnięcia pozornego zbiegu w przeciwieństwie do zbiegu o

503 A. Ohanowicz, *Zbieg norm w kodeksie cywilnym*, Warszawa 1965 r. oraz *Zbieg norm w kodeksie cywilnym* 1966 r. [w:] Z. Radwański, A. Gulczyński, *Alfred Ohanowicz. Wybór prac,* Warszawa 2007, s. 275.
504 A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne Zarys części ogólnej,* Warszawa 1998, s. 94.
505 E. Łętowska, *Zbieg norm w prawie cywilnym*, Warszawa 2002, s.1.

charakterze realnym, w którym jednoznaczność zbiegu stoi na granicy z koncepcją S. Grzybowskiego dotyczącą anomalii w systemie prawa. Zjawisko zbiegu jest więc polem do pracy prawników, a w konsekwencji przedmiotem orzeczeń sądów. E. Łętowska po analizie ostatecznie przychyla się do poglądu A. Ohanowicza akcentując rolę wykładni prawnej w procesie rozstrzygania zbiegu.

Jednak w pierwszej kolejności należy podjąć próbę analizy poglądu S. Grzybowskiego dotyczącego zbiegu normatywnego jako anomalii systemu prawa[506]. Autor zauważa, iż problem zbiegu norm należy do jednego z najtrudniejszych zagadnień w nauce prawa cywilnego. Po pierwsze zatem do zbiegu norm dochodzi wtedy, gdy z taką samą sytuacją faktyczną wyrażoną w rożnych hipotezach przepisów prawa obowiązujący porządek prawny łączy dwie lub więcej różnych dyspozycji wynikających z norm prawnych. Autor wyraźnie zawęża zakres analizy do przypadków, kiedy dochodzi wprost do zbiegu dyspozycji wyłączając przy tym wielość ocen. Zawęża więc w zasadzie kwestię zbiegu normatywnego do sytuacji zbiegu realnego, a jeżeli jedna norma odpowiada jednemu przepisowi, to w zasadzie można tej koncepcji przypisać walor zbiegu przepisów. Zbieg ten ma również charakter kolizyjny ponieważ autor wyłącza problematykę norm kumulowanych i alternatywnych.

W kwestii ustalenia przymiotu zbiegu jako normatywnego kluczowe znaczenie ma powszechnie przyjęta w nauce prawa koncepcja normy prawnej, która nie jest utożsamiana z przepisem prawa[507]. Budowa normy opiera się na założeniu, iż w określonym stanie faktycznym, który podlega subsumpcji, wyczerpana powinna zostać jej hipoteza, czyli założenie pewnych okoliczności pozwalających ustalić zakres jej zastosowania oraz powinności adresata. Dalej pojawia się dyspozycja czyli powinności określonego zachowania lub powstrzymania się od czynienia. Dyspozycja ta ma swojego adresata, którym jest obowiązany lub uprawniony podmiot prawny. W przypadku postępowania wbrew dyspozycji, skutkiem jest zastosowanie oznaczonej sankcji.

Fakt, iż norma prawna nie jest tożsama z przepisem prawa powoduje liczne problemy interpretacyjne. Poszczególne jej elementy są rozbite w systemie prawa i w procesie wykładni należy dokonać ich sukcesywnego zebrania i odbudowania tej normy. Intencje ustawodawcy względem rozbicia normy mogą być różne. Może to wynikać z konstrukcji legislacyjnej, na przykład oparcia części normy na przepisach ustaw ogólnych zawierających pewne jej ramy, a

506 S. Grzybowski, *System prawa cywilnego* Tom I *Część ogólna,* Warszawa 1974, s. 121-130; S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna,* Kraków 1963 s. 23.

507 Z. Ziembiński, *Przepis prawny a norma prawna,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny, z.1 z 1960, nr 22, s. 105-122; Z. Ziembiński, *Problematyka ogólna zbiegu przepisów prawnych* [w:] *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, (red.) S. Wronkowska, Warszawa 2007, s. 158.

dalsza część może być pozostawiona przepisom szczególnym. Rozbicie normy może też być związane z międzygałęziowym charakterem regulacji, tak jak to ma miejsce w omawianym modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Z założenia jedna norma powinna być regulowana jedną metoda regulacji, natomiast w przypadku regulacji prawa ochrony środowiska, które wykorzystuje dostępne metody regulacji i w szczególności w obszarze odpowiedzialności prawnej ma charakter międzygałęziowy, takiej sytuacji rozbicia hipotezy normy nie można wykluczyć. Pozostaje natomiast pytanie o granice ustalenia rozbicia normy prawnej. W kontekście charakteru prawa ochrony środowiska, taką granice wyznacza zakres zastosowania wybranej metody regulacji. Kompleksowa regulacja może mieć charakter międzygałęziowy, natomiast poszczególne normy powinny zamykać swoją konstrukcję w jednej wybranej przez ustawodawcę metodzie regulacji.

Dyspozycja i sankcja powinny być unormowane jednolitą metodą regulacji. Postulowane jest ujęcie w jednym przepisie prawnym, jeżeli pozwala na to charakter danego instrumentu. Wynika to po pierwsze z ogólnej zasady pewności obrotu prawnego, a po drugie z zasady praworządności sprowadzonej do rozumienia proporcjonalności sankcji i jednokrotności kary za naruszenie dyspozycji. Skoro jednak instrument prawny jest zespołem norm regulującym jego działanie, możliwa jest teoretycznie kombinacja kilku norm o rożnych metodach regulacji.

Literatura prawa cywilnego zauważa problem zbiegu normatywnego jako istniejący i ważny dla kwestii wykładni prawa odwołując się w pierwszej kolejności do wyżej opisanych stanowisk A. Ohanowicza i S. Grzybowskiego. Przeważa w powszechnym podejściu koncepcja rozpoznania zbiegu normatywnego jako zjawiska nie będącego anomalią, a raczej elementem procesu wykładni[508].

Poglądy przedstawicieli nauki prawa cywilnego wydają się najbliższe opisowi modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska i zbiegu instrumentów w tym modelu, z uwagi na znaczną ilość instrumentów prawa prywatnego ujętych w tym modelu oraz powszechność formy umowy cywilnoprawnej dla tych instrumentów. Część instrumentów takich jak obligacja lub pożyczka ma charakter hybrydowy i wraz z formą umowy jest współdzielona przez katalog prywatnoprawny i publicznoprawny omawianego modelu. Z tego względu w przeważającej części tezy niniejszej pracy są determinowane literaturą prawa cywilnego.

508 Oprócz wyżej opisanej monografii E. Łetowskiej aktualnie problem zbiegu norm w prawie cywilnym rozpoznali A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne Zarys części ogólnej,* Warszawa 1998; E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu,* Warszawa 2005, s. 61; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne część ogólna,* Warszawa 2015 ;W. Czachórski, *Zbieg odpowiedzialności cywilnej według Kodeksu zobowiązań,* Warszawa 1960, s. 91.

A. Wolter w swoim wykładzie prawa cywilnego wyraźnie odróżnia zbieg roszczeń od zbiegu norm. Kwestię zbiegu roszczeń omawia w części poświęconej prawom podmiotowym wiążąc bardziej zbieg roszczeń z osobą uprawnionego i stroną podmiotową. Zbieg roszczeń może, ale nie musi być konsekwencją zbiegu norm w prawie materialnym. Zbieg normatywny należy bowiem bardziej do kategorii materialnej, niż roszczenia, które formułowane na podstawie materialnej przeradzają się w żądanie procesowe. Uprawniony bowiem decyduje ostatecznie o strategii procesowej, którą przy rozpatrzeniu sprawy weryfikuje sąd. Z. Radwański zauważa natomiast, iż kwestia zbiegu została podjęta i dość szczegółowo rozstrzygnięta w świetle prawa karnego.

Zbieg norm lub przepisów nie jest tylko domeną prawa prywatnego. W prawie publicznym wyróżniają się pod tym względem przepisy prawa karnego, które ze względu na konieczność zachowania precyzji regulacji metodą karnoprawną wprost wskazują na reguły kolizyjne[509]. W szczególności precyzja ta jest wymagana dla sankcji karnej. Z tego względu ustawodawca wprowadza wprost reguły kolizyjne w prawie karnym materialnym i procesowym. Pojęciem bardziej odpowiadającym tej gałęzi prawa jest zbieg przepisów, w szczególności z uwagi na ujęcie czynu zabronionego lub podstawy wydania decyzji administracyjnej w jednym przepisie.

Zbieg normatywny w prawie ochrony środowiska może mieć szczególne znaczenie ze względu na opisane uprzednio cechy tej regulacji. Skoro immanentną cechą prawa ochrony środowiska jest powiązanie różnych metod regulacji, to zawiera ono w sobie problemy stosowania prawa karnego, cywilnego i administracyjnego. Każda bowiem metoda regulacji praw i obowiązków, jeżeli może służyć celom środowiskowym jest cenna i ustawodawca powinien uwzględnić ją w swoich założeniach. W konsekwencji mogą się pojawić aspekty zbiegu normatywnego, ale w nietypowym ujęciu.

Większość opracowań koncentruje się bądź to na badaniu kwestii zbiegu normatywnego w prawie cywilnym, bądź w prawie karnym. Temat ten jest rzadziej poruszany w prawie administracyjnym, ponieważ w tej gałęzi prawa obowiązuje zasada legalizmu, a właściwość i kompetencje organów są precyzyjnie opisane w przepisach prawa. Precyzja wymagana przy wydawaniu decyzji administracyjnych i ich uzasadnianiu eliminuje w dużym stopniu problem zbiegu normatywnego lub zbiegu przepisów.

W postępowaniu administracyjnym wiodącym jest organ administracji publicznej, którego właściwość jest rozstrzygana przepisami prawa, a ewentualne spory kompetencyjne mają ustalone zasady ich rozwiązywania. Zatem ze względu na konieczność formułowania precyzyjnych podstaw

509 A. Zoll, *Zbieg przepisów ustawy w polskim prawie karnym,* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia Vol. LX 2 Sectio G z 2013, s. 281.

prawnych aktów administracyjnych, ustawodawca zabezpiecza tę gałąź prawa przed problemami w stosowaniu przepisów prawa materialnego.

W tym ujęciu pogląd S. Grzybowskiego o tym, iż zbieg normatywny jest błędem w systemie prawa ma racjonalne podstawy. Twierdzenie to ma podstawy w prawie publicznym opierającym się na zasadzie legalizmu i postulowanej precyzji działania organów publicznych. Wymieniony wyżej pogląd został jednak sformułowany na podstawie nauki prawa cywilnego, którego cechy powodują większą podatność na możliwość powstania zbiegu normatywnego. Prawo cywilne opiera się na swobodnej woli dokonywania czynności prawnych oraz klauzulach generalnych mających na celu budowanie ram prawnych dla określonych czynności. Oznacza to w pewnym zakresie samoregulację stosunków prawnych bez interwencji ustawodawcy. Podejście to może tworzyć pole do zbiegu normatywnego, który jest w tym ujęciu dużo bardziej prawdopodobny, niż w prawie publicznym. Charakter prawa cywilnego sprzyja kumulacji instrumentów prawnych.

Specyfika zbiegu przepisów prawa karnego jest odmienna, ponieważ osią jest czyn zabroniony i ewentualny zbieg przepisów, który jednak jest precyzyjnie regulowany przez ustawodawcę. Podobnie jak w prawie administracyjnym determinantem jest zasada legalizmu. W prawie karnym zbieg przepisów rozstrzyga ustawodawca kierując się koniecznością zachowania precyzji sankcji karnej. Zastosowanie znajduje zasada *nullum crimen sine lege.* Pod względem uniknięcia podwójnej sankcji w prawie publicznym pewnym zabezpieczeniem pozostaje zasada *ne bis in idem*[510]. Jest to zasada właściwa prawu karnemu oraz prawu administracyjnemu.

Należy wyraźnie odróżnić zbieg norm od zbiegu roszczeń, zbiegu skarg oraz przepisów.

Po pierwsze należy odróżnić zbieg norm oraz zbieg przepisów. Zbieg przepisów odbywa się na płaszczyźnie prawa pozytywnego i dotyczy kolizji konkretnych jednostek redakcyjnych. W tym przypadku dotyczy to konstrukcji przepisów, które w jasny sposób opisują hipotezę, dyspozycję i sankcję w ujęciu jednego przepisu prawa pozytywnego. Wyraźnie tego typu zbieg jest widoczny w konstrukcji przepisów prawa karnego.

Zbieg normatywny zachodzi natomiast w przypadku dokonania egzegezy normy prawnej z jednego lub większej liczby przepisów poprzez odszukanie jej poszczególnych elementów i odtworzenia na potrzeby jej zastosowania. Poszukiwanie elementów normy i konieczność jej poszukiwania są zabiegiem często koniecznym dla prawidłowej wykładni przepisów prawa cywilnego.

Oparcie metody cywilnoprawnej na zasadzie swobody dokonywania czynności cywilnoprawnych i w konsekwencji zastosowanie konstrukcji przepisów względnie

510 P. Kardas, *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym*, Warszawa 2011, s. 371.

obowiązujących, a także klauzul generalnych daje pole do rozbicia norm. Odtworzenie normy prawnej w stosunkach cywilnoprawnych jest jednym z trudniejszych zadań w procesie wykładni i stosowania prawa. Jak wyżej wskazywałem zasady prawa publicznego ograniczają możliwości rozbicia norm w prawie publicznym. Konieczność zachowania precyzji i dokładności opisu sankcji względem obywatela wymaga zawężenia konstrukcji normy do jednego przepisu. Jest to stan postulowany, w praktyce legislacji popełniane są błędy wielokrotnych odesłań do kolejnych przepisów w celu odtworzenia normy prawnej. Racjonalny ustawodawca nie powinien jednak stosować takich wielopoziomowych konstrukcji, ponieważ powoduje to utratę jasności przepisów.

Postulowana zwięzłość prawa publicznego jest widoczna w części szczególnej k.k., gdzie poszczególne czyny zabronione są ujmowane w systematyczny sposób względem dobra chronionego. Przepisy karne są również zawarte w ustawach szczególnych, jednak ustawodawca zgodnie z zasadami techniki prawodawczej zadbał o to, aby te przepisy były ujmowane w wyodrębnionych rozdziałach, a sposób konstrukcji przepisu karnego jest tożsamy z rozwiązaniami kodeksowymi.

Co wymaga jednak podkreślenia, charakterystyka zbiegu przepisów wynika z oparcia poszczególnych metod regulacji na podstawowych elementach właściwych konkretnym gałęziom prawa. W prawie karnym będzie to czyn zabroniony sprawcy, w prawie administracyjnym akt władczy organu, a w prawie cywilnym zdarzenie niosące skutki prawne, w szczególności podjęta w swobodny sposób czynność cywilnoprawna.

Proces rozproszenia elementów normy prawnej w prawie administracyjnym pomimo przynależność do opartego o zasadę legalizmu prawa publicznego, jest bardziej wyraźny, niż w prawie karnym. Przepisy prawa administracyjnego o charakterze materialnym są umiejscowione w szerokim katalogu aktów prawnych. Pomimo głębokiej specjalizacji poszczególnych ustaw istnieje margines ryzyka rozproszenia elementów normy prawnej. Od strony proceduralnej prawo administracyjne zostało skodyfikowane, co ułatwia rozstrzyganie ewentualnych zbiegów i kolizji na etapie postępowania.

W tym miejscu warto poruszyć aspekt rozróżnienia między zbiegiem w sferze przepisów prawa materialnego i procesowego. Dojście do zbiegu przepisów lub norm prawa materialnego ma zupełnie inny wymiar. O poprawności zastosowania decyduje sąd lub właściwy organ procesowy, jednak często różnego rodzaju strategie procesowe wymagają zastosowaniu w konstrukcji żądania różnych podstaw prawa materialnego. Użycie zatem przez uprawnionego w procesie danej normy lub przepisu nie oznacza, iż w sposób obiektywny zbieg został rozstrzygnięty. W końcu też ewentualny wyrok sądu również jest w pewnym sensie subiektywną oceną sędziego, który opiera

orzeczenie na doświadczeniu życiowym i znajomości prawa. Jego prawomocność nadaje mu walor wiążący.

Dokładniej w postępowaniu cywilnym wątek ten jest opisywany przy rozróżnieniu roszczeń o charakterze formalnym oraz materialnym. Ujęcie materialne niesie ze sobą aspekt obiektywnego poszukiwania konstrukcji właściwego żądania na podstawie przepisów prawa. Roszczenie formalne jest natomiast związane z subiektywnym twierdzeniem powoda, które będzie podlegać badaniu przez sąd. W pewnym sensie również decyzja sądu może być rozpatrywana jako subiektywna ocena, jednak walor prawomocności sądowego rozstrzygnięcia powoduje, iż treść sentencji zawierająca zasądzone roszczenie staje się ekwiwalentem roszczenia materialnego. Skoro bowiem orzeczenie jest prawomocne, to nie ma możliwości dalszego ustalania materialnoprawnych podstaw roszczenia.

W tym miejscu należy zatem odnieść się do kwestii zbiegu roszczeń. W zależności od pola zbiegu, może to być zbieg dotyczący płaszczyzny prawa materialnego lub procesowego. W pewnym sensie obszar procesowy oraz zbieg na tym polu można odnieść również do zbiegu skarg. Zatem zbieg ten polega na wystąpieniu w jednym stanie faktycznym większej ilości możliwych żądań uprawnionego uzupełniających się wzajemnie lub wykluczających. W przypadku zbiegu skarg forma żądania ma już wybitnie charakter procesowy.

Na tle kwestii odpowiedzialności prawnej wobec mieszanego charakteru regulacji problem zbiegu i relacji między odpowiedzialnością cywilnoprawną, administracyjnoprawną oraz karnoprawną został zauważony w literaturze prawa ochrony środowiska[511].

Z tego względu powstaje pytanie jakie znaczenie dla prawa ochrony środowiska ma zbieg normatywny, zbieg przepisów oraz zbieg roszczeń.

Zbieg może dotyczyć każdej regulacji i prawo ochrony środowiska nie może być wolne od tego problemu. Specyfika mieszanej metody regulacji powoduje, iż dla rozstrzygania ewentualnych zbiegów konieczne jest czerpanie z dorobku doktryny prawa cywilnego, administracyjnego i karnego. Nie można również wykluczyć zbiegu o charakterze międzygałęziowym, a więc jeżeli prawo ochrony środowiska zakłada wykorzystanie trzech metod regulacji, to może dojść do zbiegu normy prawa cywilnego z przepisem prawa administracyjnego lub karnego. Wobec wprowadzenia jako zasady na mocy art. 322 p.o.ś stosowania k.c. jako podstawy odpowiedzialności cywilnoprawnej z modyfikacjami p.o.ś., problematyka zbiegu norm w prawie cywilnym w kontekście odpowiedzialności prawnej powinna być uwzględniana w procesie wykładni prawa ochrony środowiska.

511 J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 151.

3.2. Reguły kolizyjne

W modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska opierającym się na dualizmie instrumentów prawa publicznego oraz instrumentów prawa prywatnego rozstrzyganie kolizji między prawem publicznym i prywatnym jest szczególnie istotne. W tym miejscu można poprzeć sposób rozwiązania tej kolizji zasadami wywiedzionymi z paremii i*us publicum privatorum pactis mutari non potest* lub *privatorum conventio iuri publico non derogat.*

Mają one szczególne znaczenie przy konstrukcji katalogu instrumentów prawnych wykorzystywanych przy finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska, skoro w jego zakres wchodzą zarówno instrumenty o charakterze publicznym, jak i o charakterze prywatnym. Te pierwsze regulowane na zasadzie *ius cogens* mogą skutecznie wypierać w zastosowaniu normy prawa prywatnego konkretyzujące dany instrument. Wpływ prawa publicznego i jego dominacja widoczna jest w prawie prywatnym międzynarodowym oraz publicznym. W szczególności prawo prywatne międzynarodowe jest dziedziną rozstrzygająca międzysystemowe kolizje.

Kwestię rozwiązania przypadków zbiegu normatywnego poruszył S. Grzybowski[512]. Odnośnie możliwości wprowadzenia w przepisie prawa normy rozstrzygającej pierwszeństwo zastrzegał, iż w takim przypadku trudno mówić o zbiegu skoro system prawa *ex lege* automatycznie rozstrzyga kolizję dyspozycji[513].

Zasad *lex specialis derogat legi generali* w odczuciu tego autora sprowadza się do zastosowania poprawnej interpretacji i rozumowania, mających skutkować precyzyjnym określeniem zakresu normy szczególnej. Poprawna interpretacja może prowadzić do wniosku, iż w istocie przedmiotem analizy są dwie odrębne normy i nie zachodzi choćby częściowy stosunek pokrycia hipotez. Autor podaje jako przykład stosunek art. 410 k.c. oraz 411 k.c.

Reguła *lex consumens derogat legi consumptae* nie może polegać na stałym i abstrakcyjnym stosunku między zakresami hipotez, którego rozstrzygnięciem jest pochłonięcie jednej z nich. Zbieg norm może stanowić podstawę rozumowania opartego na tej regule, ale nie jej wynik. Autor wskazuje, iż w przypadku stosunku krzyżowania się lub interferencji hipotez doszłoby wprost do zbiegu realnego albo inaczej rzeczywistego.

Reguła lex *primaria derogat legi subsidiariae* nie skutkuje w większości przypadków wystąpieniem stosunku krzyżowania norm prawnych, a zastosowaniem takiej samej dyspozycji jaką

512 S. Grzybowski, *System prawa cywilnego* Tom I *Część ogólna,* Warszawa 1974 r., s. 121-130; S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna,* Kraków 1963, s. 23.

513 Przykładowo art. 443 k.c. wskazuje, iż okoliczność, że działanie lub zaniechanie, z którego szkoda wynikła, stanowiło niewykonanie lub nienależyte wykonanie istniejącego uprzednio zobowiązania nie wyłącza roszczenia o naprawienie szkody z tytułu czynu niedozwolonego, chyba że z treści istniejącego uprzednio zobowiązania wynika co innego. Może zatem dojść do zbiegu podstaw odpowiedzialności kontraktowej i deliktowej.

zawiera *lex primaria* do sytuacji faktycznych, których nie można wprost połączyć z jego zastosowaniem. Jako przykład podawana jest relacja art. 415 k.c. oraz art. 433 k.c. W konsekwencji reguła ta nie znajduje zastosowania, ponieważ nawet w przypadku krzyżowania hipotez norm prawnych dochodzi do zbiegu o charakterze rzeczywistym.

S. Grzybowski odrzuca również możliwość przypisania waloru zbiegu normatywnego sytuacji, gdzie wyrażona w przepisie dyspozycja przewiduje kilka skutków prawnych łącząc je kumulatywnie lub alternatywnie. Należy zwrócić uwagę na brak znaczenia ujęcia tych skutków w kilku przepisach prawnych, zakładając wyraźne rozdzielenie pojęcia przepisu od pojęcia normy prawnej. Problem rozwiązuje konstrukcja normy prawnej, która może być rozbita między wieloma przepisami prawa.

Autor wskazuje, iż sięganie do powyższych reguł lub konstrukcji kumulowanych lub alternatywnych nie ma znaczenia przy rzeczywistym zbiegu przepisów, ponieważ zbieg ten jest wynikiem bezskutecznego wykorzystania tych reguł. Pozostaje natomiast powołana na wstępie możliwość wprowadzenia reguły kolizyjnej w przepisie, ale w tej sytuacji zbieg normatywny zostaje wyeliminowany z założenia.

Pomimo umiejscowienia tożsamych elementów w wielu przepisach, w istocie w większości przypadków istnieje jedna norma prawna o bardzo skomplikowanej budowie, a nie jest to sytuacja krzyżowania się zakresów dwóch norm. W istocie zatem jeżeli następuje rzeczywisty zbieg norm, to sytuacja ta jest usterką w technice legislacyjnej powodując dylemat w jaki sposób rozporządzić normami o sprzecznych dyspozycjach. Konkluzja ta jest dominującym wnioskiem analizy S. Grzybowskiego.

Zatem zbieg ma wyłącznie wymiar kolizyjny, a inne konstrukcje będące próbami budowania alternatywnych lub kumulowanych skutków są tylko zabiegami mającymi na celu uporządkowaniem struktury jednej złożonej normy.

Efektem tego zbiegu nie jest utrata mocy obowiązujących norm pozostających w rzeczywistym zbiegu. Rozwiązaniem jest oparcie się na jednej lub kombinacji dwóch norm. Autor zauważa również konsekwencje w postaci możliwego zbiegu roszczeń w tej sytuacji, który jest odrębnym problemem.

Ujęcie cywilistyczne sposobu rozwiązaniu zbiegu normatywnego jest właściwe dla rozwiązania zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, ze względu na użycie w nim instrumentów prawa publicznego i prywatnego oraz powszechność formy umowy cywilnoprawnej. Model ten zawiera nawet w przypadku instrumentów prawa publicznego wiele regulacji względnych mogących być przedmiotem negocjacji stron. Z tego względu wykorzystanie dorobku nauki prawa cywilnego w kontekście reguł

i zasad rozwiązywania zbiegu jest słusznym kierunkiem, ponieważ omawiany model nawet uwzględniając zawarcie w nim instrumentów publicznych, bliższy jest poprzez formy czynności cechom metody cywilnoprawnej. Przykładem może być chociażby obudowanie instrumentu dotacji formą umowy cywilnoprawnej.

W swojej analizie S. Grzybowski często odnosi się do prac A. Ohanowicza. W jego poglądach o zbiegu norm można mówić w sytuacji, kiedy do jednego i tego samego stanu faktycznego da się zastosować więcej niż jedną normę prawną, Odnosząc się także do poglądów doktryny prawa karnego, wskazuje, iż można mówić o pozornym zbiegu norm, gdzie w wyniku interpretacji w rzeczywistości można zastosować tylko jedną normę prawną na skutek wykorzystania reguł kolizyjnych opartych na stosunku między zakresami tych norm lub wykorzystaniu wyraźnego przepisu kolizyjnego. Do rzeczywistego zbiegu norm dochodzi dopiero, gdy z góry sposób rozstrzygnięcia interferencji nie jest ustalony, a konieczne jest dopiero jego znalezienie. Prawdziwy zbieg norm następuje dopiero w zbiegu idealnym, który przyjmują niektóre ustawodawstwa karne. W tym ujęciu należy oddzielić przypadki wyraźnego działania przepisu prawa, od zastosowania logicznej analizy opartej na regułach kolizyjnych względem stosunku łączącego dwie normy. Możliwe jest też węższe ujęcie, kiedy ani ustawa i normy, ani analiza stosunku między dwoma normami nie dają efektów i rozwiązanie należy znaleźć w inny sposób.

Ta ostatnia teza wydaje się odpowiadać poglądowi S. Grzybowskiego odnoszącemu się kwestii wyboru zastosowania konkretnych norm w przypadku zbiegu rzeczywistego. Jego zdaniem stosunek krzyżowania lub interferencji nie wynika z ilościowego porównania elementów dwóch norm na zasadzie matematycznej, ale jest związany z koniecznością przyznania wagi niektórym wybranym elementom. Tu przywołuje znamiona indywidualizujące czyn w prawie karnym, jako ważne dla tej gałęzi prawa wyróżniki podstawowego zagadnienia, którym jest określenie przesłanek uznania danego czynu za zabroniony. Zauważa jednak, iż w prawie cywilnym, które opiera się na swobodnej woli stron indywidualizacja danej czynności cywilnoprawnej lub umowy nie może opierać się na opisanych, jak w metodzie karnej w sposób ścisły przesłankach ustawowych.

Swoboda oświadczeń woli oraz swoboda kontraktacji, forma umowy cywilnoprawnej powodują, iż elastyczność norm prawa cywilnego jest większa. Podmioty mają możliwość samoregulacji stosunków prawnych. W tym względzie określenie szczególnie ważnych elementów norm prawa cywilnego może być utrudnione. Teoretycznie można jednak rozważyć analizę warunków *essentialia negotii* umów nazwanych. Z założenia jednak ustawodawca wprowadza odrębność umów nazwanych, a praktyka prowadzi do uzgodnienia między stronami umów o charakterze mieszanym.

Wynikiem zbiegu jest ekskluzywność jednej z norm wobec wykluczenia drugiej lub kumulacja skutków ich zastosowania. Jeżeli możliwy jest wybór skutków norm pozostających w zbiegu, w tej sytuacji będzie możliwy wybór alternatywny, który może ograniczyć się do wyboru jednej normy lub dokonać wyboru wybranych skutków dwóch norm przyjmując eklektyczne zastosowanie. Wykluczenie jest możliwe w przypadku wyraźnej lub dorozumianej dyspozycji ustawowej lub na skutek zastosowania reguł kolizyjnych w sytuacji pokrycia stosunku normy generalnej względem szczególnej lub pochłonięcia jednej normy przez drugą.

W tym kontekście A. Ohanowicz pojęciem zbiegu obejmuje już etap, który jako zbieg pozorny wykluczył z zakresu analizy S. Grzybowski. Dopuszcza jednak możliwość zastosowania wielu norm pozostających w zbiegu.

W tym ujęciu istota zbiegu nie wydaje się być usterką legislacyjną, lecz logiczną konsekwencją konstrukcji norm prawa cywilnego dopuszczaną przez ustawodawcę.

Zbieg roszczeń A. Ohanowicz definiuje jako sytuację, w której do zbiegu norm nie dochodzi, a występuje wielość uprawnień w wyniku zastosowania normy prawnej, czyli możność prawnego żądania od innej osoby określonego zachowania. Zatem roszczeniem jest możliwość żądania od innej osoby czynienia lub nieczynienia. Zbiegiem jest pojawienie się stanu faktycznego, w którym występuje wielość tego typu uprawnień. Zbieg roszczeń wyłącza jednak odmienność przedmiotu świadczenia, pomimo ścisłych związków. Drugim wyłączeniem jest odrębność roszczeń, jeżeli powstają między innymi podmiotami.

Zatem nie tylko hipoteza normy jest decydująca, ale także podmiot będący adresatem normy i przedmiot świadczenia opisany w dyspozycji normy prawnej Nie musi więc zachodzić stosunek interferencji na poziomie hipotezy normy prawnej, ale wielość zadań wynikająca z dyspozycji normy prawnej. Powinna natomiast zachodzić tożsamość podmiotowa między adresatami normy odpowiednio uprawnionym i obowiązanym.

W tym kontekście interesująca jest relacja między roszczeniem w znaczeniu materialnym oraz procesowym. Zbieg roszczeń zachodzi na poziomie prawa materialnego, ponieważ przy zaspokojeniu jednego z nich pozostałe gasną. W ujęciu procesowym wszystkie roszczenia materialnoprawne ulegają zespoleniu w jedno roszczenie procesowe prowadzące do zaspokojenia wierzyciela. Dłużnik nie powinien bowiem świadczyć dwa razy, skoro występuje jedność przedmiotu świadczenia.

E. Łętowska określając typy zbiegu normatywnego wskazuje na zbieg ekskluzywny roszczeń gdzie wielość norm lub roszczeń wyłącza dyspozycja ustawodawcy zawarta w przepisie lub reguła kolizyjna. Zbieg kumulatywny określa jako konieczność zastosowania łącznego całości lub części roszczeń pozostających w zbiegu. Przy zbiegu alternatywnym wskazuje na możliwość

wyboru skutków jednego roszczenia i brak wygaśnięcia pozostałych. Decyzja o wyborze roszczenia nie jest ostateczna. Odmiennie przy elektywnym zbiegu roszczeń wybór powoduje wygaśniecie innych roszczeń pozostających w zbiegu. Zbieg subsydiarny roszczeń opisuje natomiast jako stosunek pomocniczości względem roszczenia głównego. Interesująco E. Łętowska podsumowuje różnice między stanowiskiem A. Ohanowicza i S. Grzybowskiego. W jej ocenie decydujące jest ustalenie perspektywy badawczej. A. Ohanowicz przyjmuje za ten moment chwilę rozpoczęcia wykładni i interpretacji norm dla danego stanu faktycznego, tym samym obejmując pojęciem zbiegu sytuację zbiegu pozornego, który może być tez określony zbiegiem na wejściu. Odmiennie S. Grzybowski odnosi się do momentu zakończenia procesu interpretacji i braku osiągnięcia skutku w postaci wyeliminowania jednej z norm. To przypisuje temu podejściu znamię zbiegu rzeczywistego, który jednak jest rozwiązywalny na etapie stosowania prawa. Ten zbieg można określić jako zbieg na wyjściu.

Objęcie pojęciem zbiegu normatywnego również zbiegu pozornego pozwala na podjecie zagadnień związanych ze złożonymi procesami wykładni i interpretacji dotyczącymi dróg eliminacji zbiegu pozornego. Pozostawienie w pojęciu zbiegu normatywnego jedynie zbiegu rzeczywistego ogranicza możliwość badania całego spektrum reguł eliminacyjnych jak słusznie wskazuje E. Łętowska marginalizując ten problem.

Skoro etapem realizacji zbiegu pozornego jest konieczność przeprowadzenia wykładni, a na etapie ustalenia, iż zbieg rzeczywisty jest nierozstrzygalny i konieczne jest dokonanie wyboru przy stosowaniu normy, aktualizuje się problem konfliktu zasad prawnych[514]. Rozstrzygnięcie zbiegu normatywnego nie zawsze będzie oznaczać zakończenie procesu wykładni i usunięcie problemu interpretacyjnego. Oparcie poszczególnych gałęzi prawa na konkretnych zasadach skutkuje koniecznością wzięcia pod uwagę tych zasad w toku wykładni. Zasady te mogą pozostawać w kolizji. W tym miejscu konieczne jest precyzyjne ustalenie hierarchii zasad, która wskazuje na pierwszeństwo zastosowania. Może to też mieć znaczenie przy konieczność przejścia do stosowania prawa wobec ustalenia zbiegu rzeczywistego, który nie może być rozstrzygnięty. W tym ujęciu mogą decydować względy teleologiczne, dla których zasady prawa muszą być ważnym tłem interpretacyjnym.

W kontekście prawa ochrony środowiska zasady tego prawa zostały zdefiniowane, choć sama regulacja nie została na dzień dzisiejszy powszechnie uznana za odrębną gałąź prawa. Bezsprzecznie jednak zasady ujęte w regulacji prawa ochrony środowiska, takie jak zasada zrównoważonego rozwoju, zanieczyszczający płaci, czy też zasada zapobiegania, zasada

514 M. Safjan [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, (red.) E. Łętowska, Warszawa 2007, s. 302.

kompleksowej ochrony środowiska są ważnymi wytycznymi interpretacyjnymi. W pewnych sytuacjach można przyjąć pewna wytyczną oceny zbiegu opartą na interpretacji na korzyść środowiska (*in dubio pro naturam*)[515].

Wykładnia na rzecz celu środowiskowego przyjmuje rolę reguły kolizyjnej. Zbieg dyspozycji przy zastosowaniu danego instrumentu dla zachowania ram omawianego modelu regulacyjnego musi być rozstrzygnięty na rzecz środowiska w kolizji z celem inwestycyjnym.

W modelu regulacyjnym dla instrumentów prawnych stosowanych w celu realizacji funkcji prawa ochrony środowiska można ustalić dalsze zasady kolizyjne związane ze źródłem środków.

Może to być po pierwsze zasada pierwszeństwa środków publicznych polegająca na eliminacji prywatnego instrumentem finansowego w zbiegu z instrumentem publicznym.

Pod uwagę należy również brać zasadę ochrony celu środowiskowego polegającego na szczególnej ochronie celowego charakteru środków publicznych lub środków prywatnych zadeklarowanych na ten cel. W tym kontekście interes prywatny, czy tez interes inwestora może być drugorzędny. Postulowanym stanem jest, aby interes inwestora pokrywał się celem środowiskowym. Wprowadzenie regulacji aktywizującej środki prywatne dla przedsięwzięć na rzecz ochrony środowiska oraz edukacja ekologiczna inwestorów mogą spowodować zrównoważenie tych interesów. Efektem zastosowania reguły kolizyjnej *in dubio pro naturam* może być wykluczenie instrumentu o celach wyłącznie inwestycyjnych lub spekulacyjnych. W niektórych przypadkach uzasadniona może być wykładnia proefektywnościowa oparta na podejściu celowościowym i aksjologicznym dla zastosowania konkretnych instrumentów, które to podejście wpisuje się w koncepcję wykładni rozszerzającej[516].

Inną zasadą może być zasada zakazu podwójnego finansowania związana z wyczerpaniem elementów zachęty dla podmiotu realizującego przedsięwzięcie w ochronie środowiska. Zasada ta może dotyczyć również środków prywatnych, skoro na przykład pozyskanie finansowania na podstawie fałszywego oświadczenia może skutkować kwalifikacją karną i uznaniem tego czynu za wyłudzenie. Może to dotyczyć finansowania kredytem bankowym (art. 297 k.k.). Zasada zakazu podwójnego dofinansowania w zbiegu instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu skutkuje eliminacją jednego z instrumentów, ze względu na wyczerpanie zakresu kosztów określonego celu środowiskowego.

Inaczej problem reguł kolizyjnych jest rozstrzygnięty w prawie karnym, którego niektóre regulacje mogą przynależeć do omawianego modelu. Pomimo dążenia do precyzji sankcji w prawie

515 B. Rakoczy, *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*, Studia Prawnicze KUL z 2018 , nr 2, s. 87-102.
516 I. Przybojewska, *Wykładnia rozszerzająca prawa ochrony środowiska jako szczególnej gałęzi prawa,* Studia Prawnicze KUL z 2018 nr 2(74), s. 67.

karnym, dla którego osią regulacji jest czyn sprawcy pojawiają się inne problemy takie jak wieloczynowość, które mogą komplikować ocenę danej sytuacji. Wobec braku przyjęcia koncepcji idealnego zbiegu przestępstw i przyjęcia, iż ten sam czyn może stanowić jedno przestępstwo, ewentualne kolizje zostają rozstrzygnięte *ex lege*. Artykuł 11 §1 k.k. wskazuje, iż ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo. W razie jednak wyczerpania znamion dwóch lub więcej przepisów ustawy karnej, sąd skazuje sprawcę za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów. Co do zasady sąd wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego najsurowszą sankcję z zastosowaniem środków karnych na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów. Zbieg przepisów jest więc w tym przypadku rozstrzygany decyzją ustawodawcy. Zakres sankcji jest jednak łączony na podstawie zbiegających się przepisów.

Podobnie jak w przypadku wykładni cywilnoprawnej zbieg pozorny można wyeliminować zasadami *lex speciali derogat legi generali*, *lex consumens derogat legi consumptae* oraz *lex primaria derogat legi subsidiariae*. Porównując powyższe wywody do analizy zbiegu norm w prawie cywilnym istnieją analogie ze zbiegiem norm o charakterze ekskluzywnym w kontekście ustalenia, iż jeden czyn to jedno przestępstwo. Zbieg ten ma również walor kumulatywny ponieważ dochodzi do ewentualnego zastosowania środków karnych przewidywanych zbiegającymi się przepisami[517].

W przypadku zbiegu normatywnego o charakterze międzygałęziowym w prawie ochrony środowiska można podkreślić rolę zasady *privatorum conventio iuri publico non derogat.* Odpowiedzialność karna zostałaby więc wyłączona ze zbiegu mając ekskluzywne zastosowanie do czynu zabronionego jako prawo publiczne. W przypadku dokonania szkody w środowisku będącej jednocześnie czynem zabronionym, uprawniony nie może zgodzić się na wyłącznie tej odpowiedzialności, w szczególności jeżeli postępowanie karne miałoby być wszczęte z urzędu. Natomiast w przypadku zbiegu przepisów karnych ewentualny konflikt zostałby rozwiązany zgodnie z ogólnymi przepisami k.k. Przepisy karne są w tym ujęciu kompletnym system, który funkcjonuje autonomicznie i wymusza swoją właściwość. Odpowiedzialność karna nie wyłącza jednak odpowiedzialności odszkodowawczej sprawcy.

Ciekawsze jest natomiast ujęcie zbiegu norm prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Ze względu na możliwe prawne formy działania organów administracji na pograniczu prawa cywilnego, także związane z umowami publicznoprawnymi oraz z ograniczeniami praw podmiotowych, ewentualny zbieg jest bardziej realny. Takim prawem może być chociażby własność prywatna i jej ograniczenia metodą administracyjnoprawną. Ograniczenia takie zgodnie z art. 31

517 M. Mozgawa [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz,* Warszawa 2015 s. 48; L. Gardocki, Prawo karne,Warszawa 2009 s. 154.

Konstytucji RP z 1997 r. mogą wynikać z celów ochrony środowiska, a także ustawy[518]. Tam gdzie przepisy prawa administracyjnego będą miały wprost charakter *ius cogens* ewentualny zbieg z normami cywilnoprawnymi zostanie rozstrzygnięty na korzyść przepisu administracyjnego. Zadziała więc podobny mechanizm jak w przypadku prawa karnego.

Można zatem przyjąć, iż istnieje pewna dyrektywa prymatu przepisów prawa publicznego w ewentualnym zbiegu. Normy prawa cywilnego mogą natomiast zbiegać się w ramach cywilnoprawnej metody regulacji i ewentualnie konkurować z dostępnymi dla danego stanu faktycznego instrumentami prawnymi stosowanymi przez organy administracji publicznej w sferze *dominium*.

Z tego względu, jeżeli można ramowo zakreślić jakąś granicę, w której do zbiegu norm prawa cywilnego z przepisami prawa administracyjnego w prawie ochrony środowiska może dojść, to należałoby przyjąć, iż stanie się to przy kolizji regulacji cywilnoprawnej praw i obowiązków podmiotu prywatnego z aktami organów administracji publicznej dokonywanych właśnie w sferze *dominium*. W tej sferze, co do zasady podmiotem prawnym mógłby być Skarb Państwa na zasadzie art. 34 k.c. lub organ administracji publicznej stosujący formę porozumienia publicznoprawnego. Możliwe prawne formy działania administracji nie ograniczają się bowiem do aktów władczych, a sfera ta jest bogata w możliwe formy działania, także poprzez wyspecjalizowane agencje i osoby prawne.W przypadku jednak ustalenia, iż charakter przepisów i norm pozwala na pominiecie dyrektywy prymatu przepisów prawa publicznego, można uznać, iż dalsze rozstrzyganie zbiegu powinno toczyć się już według analogicznych zasad uznanych przez naukę prawa cywilnego.

W tym sensie dyrektywą wykładni powinno być rozstrzyganie zbiegu norm i przepisów względnie obowiązujących według zasad zbiegu dla metody cywilnoprawnej. Umożliwiłoby to zastosowanie różnego rodzaju połączeń w formie kumulatywnej, alternatywnej i elektywnej dla potencjalnych norm i przepisów w kolizji.

Pojęcie zbiegu normatywnego powinno być zastrzeżone dla metody cywilnoprawnej, a zbieg przepisów powinien bardziej dotyczyć zbiegu w prawie karnym lub przepisów prawa administracyjnego cechujących się precyzją podstawy prawnej indywidualnej decyzji.

Zbieg norm i przepisów w przedmiotowym modelu regulacyjnym powinien również obejmować zbieg pozorny, który może być związany z etapem wykładni prawnej i obejmować postępowanie według zasad uznanych przez naukę prawa cywilnego i karnego. Po pierwsze zatem zastosowanie mogą znaleźć wyżej wymienione zasady takie jak *lex speciali derogat legi generali*,

518 Na poziomie ustawowym ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z ochroną środowiska przewiduje art. 130 p.o.ś. wskazując na kwestie ochrony przyrody oraz obszary ciche. Jest to przepis niezależny od ograniczeń możliwych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z pózn. zm.).

lex consumens derogat legi consumptae oraz *lex primaria derogat legi subisdiariae.* Możliwe jest też uregulowanie w prawie ochrony środowiska przepisu zawierającego decyzję ustawodawcy, co do pierwszeństwa danej normy lub przepisu.

Do zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej może dojść na etapie procesowym, kiedy formułowane są odrębne skargi o innych podstawach materialnoprawnych. Jest to sytuacja analogiczna do etapu powództwa cywilnoprawnego, gdzie dochodzi do ewentualnego wyczerpania zbiegu roszczeń i sformułowania przez uprawnionego jednego roszczenia w znaczeniu formalnym. Kolizję metody karnej i administracyjnej powinny rozwiązywać bezpośrednio ustawy procesowe.

Dla zaznaczenia roli roszczenia cywilnoprawnego w omawianym modelu, pomimo materialnoprawnego charakteru omawianej części, warto zaznaczyć możliwość zbiegu w jednym stanie faktycznym roszczeń w postępowaniu cywilnym z rozstrzygnięciem administracyjnym.

Na tle ustawy p.o.ś. orzecznictwo zajmuje się problemami interpretacyjnymi art. 129 ust. 4 p.o.ś. Jednym z takich problemów jest kwestia zachowania roszczeń cywilnoprawnych związanych z ograniczeniem korzystania z nieruchomości, w sytuacji kolizji z rozstrzygnięciem administracyjnym.

Z roszczeniem tym na podstawie art. 129 ust. 4 można wystąpić w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Do zbiegu w jednym stanie faktycznym może dojść w przypadku podniesienia roszczeń cywilnoprawnych oraz postępowań administracyjnych i sądowoadministracyjnych związanych z uchyleniem aktu prawa miejscowego.

Problemem w wyniku kolizji będzie zatem rozstrzygnięcie czy zastosować normę cywilnoprawną i dać podstawy materialne roszczeniu, dla którego termin zawity jest obliczony względem aktu prawa miejscowego, czy też uchylenie tego aktu po wniesieniu roszczenia powoduje wygaśnięcie roszczenia cywilnoprawnego.

Wydaje się, że w tym wypadku zbieg powinien być rozstrzygnięty według zasady praw nabytych oraz prawa do sądu. Skoro uprawniony podniósł roszczenie, a akt został uchylony następczo, to roszczenie cywilnoprawne powinno przysługiwać uprawnionemu. Sytuacja mogłaby być inaczej oceniona, jeżeli akt prawa miejscowego byłby dotknięty wadą skutkującą jego nieważnością pierwotną[519]. W tym wypadku jednak ochrona prawa własności wymaga, aby ewentualny zbieg został rozstrzygnięty na korzyść obowiązywania` normy cywilnoprawnej dającej materialne podstawy do kontynuacji wszczętych procesów przed sądami powszechnymi.

519 Problem ten i odmienność reżimów prawnych pozostających w zbiegu w tego typu sytuacjach (postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami powszechnymi) zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku TK z 22 lipca 2021 r., SK 82/19, OTK-A 2021, nr 45.

W relacji art. 129 p.o.ś. oraz 435 k.c. istnieje również zbieg pozorny przy ewentualnej wykładni ale dający się usunąć za pomocą reguły *lex speciali derogat legi generali.* Przepis art. 129 p.o.ś jest przepisem szczególnym regulującym kwestię szkody związanej z ograniczeniem korzystania z nieruchomości i ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania. W tym zakresie zbieg ten ma charakter ekskluzywny na rzecz art. 129 p.o.ś. względem art. 435 k.c. Do pozostałych szkód związanych na przykład z immisjami hałasu z portu lotniczego zastosowanie znajdzie art. 435 k.c. (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 marca 2017 r., VI ACa 1027/15, LEX nr 2284809).

Do zbiegu norm cywilnoprawnych oraz przepisów administracyjnych może dojść także w prawie własności w odniesieniu do kwestii immisji względem sąsiednich nieruchomości, jeżeli źródłem immisji są drzewa lub inne nasadzenia z działki sąsiedniej. Jednocześnie oprócz kwestii własnościowych, te drzewa lub nasadzenia oraz sposób postępowania z nimi jest związany z określonymi obowiązkami w prawie ochrony środowiska. Tak jak własność i kwestia immisji jest opisana normami prawa cywilnego, tak obowiązki w ochronie środowiska dotyczące pielęgnacji oraz ewentualnej wycinki są regulowane przepisami prawa administracyjnego. Rozstrzygnięcie sądu będzie zatem w pewnym sensie warunkowe, poprzez na przykład zobowiązanie pozwanego do wycinki drzew po spełnieniu obowiązków administracyjnoprawnych związanych z jej zgłoszeniem. W przypadku braku zgody właściwych organów na dokonanie wycinki wyrok stanie się niewykonalny dla uprawnionego. Roszczenie cywilnoprawne nie może bowiem prowadzić do działania sprzecznego z prawem.

W kontekście prawa administracyjnego zabezpieczeniem jest także zasada *ne bis in idem*. W przypadku bowiem ponownego nałożenia obowiązku w ramach jednej metody administracyjnoprawnej problem ten rozwiązuje procedura administracyjna poprzez art. 156 §1 pkt 3 k.p.a. i wskazanie, iż nieważność postępowania dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco.

Podobnie jak w prawie cywilnym możliwość podjęcia kwestii zbiegu pozornego na etapie wykładni prawa ochrony środowiska jest również interesującym zagadnieniem, którego walory zwiększa międzygałęziowy charakter regulacji.

Zbieg względem przepisów karnych w prawie ochrony środowiska należy potraktować odrębnie z uwagi na koncentrację tej regulacji na czynie zabronionym. Wyjątkowo mogą jednak występować pewne sytuacje kumulacji z roszczeniami cywilnoprawnymi w sytuacji, kiedy ustawa

karna dopuszcza podniesienie takich roszczeń przez uprawnionego. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku dopuszczenia przez ustawę karnoprocesową powództwa adhezyjnego[520].

W końcu pewnym marginalnym, ale ciekawym wątkiem jest możliwość używania pojęcia zbiegu norm prawnej względem przepisu prawa. Rożnica między normą prawną, a przepisem prawnym została już wyżej omówiona. Warto jednak podkreślić, iż możliwe jest użycie tego pojęcia, jeżeli dochodzi do zbiegu cywilnej normy prawnej, która rekonstruuje się z treści wielu przepisów z przepisem prawa administracyjnego, który ujmuje całość konstrukcji administracyjnej normy w jednej jednostce redakcyjnej prawa materialnego.

Znaczenie zbiegu instrumentów prawnych jako zbiegu norm, przepisów lub roszczeń będzie rosło wobec rozwoju regulacji prawa ochrony środowiska oraz katalogu instrumentów prawnych używanych w celu finansowania funkcji tego prawa. Różne metody regulowania praw i obowiązków mogą także przenieść ten zbieg na poziom międzygałęziowy. Zatem problem zasad rozstrzygania tego zbiegu, będzie również zyskiwał na znaczeniu.

3.3. Przykłady kumulatywnego, alternatywnego i ekskluzywnego zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska

Typologia rodzajów zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest determinowana zakresem zastosowania przepisów prawa publicznego określających w sposób bezwzględny możliwość lub zakaz łączenia środków publicznych ze środkami prywatnymi w montażu finansowania danej funkcji. W zasadzie zbieg kumulatywny jest powiązany z metodą cywilnoprawnej regulacji, a zbieg ekskluzywny wynika z zastosowania instrumentu prawa publicznego.

Zbieg kumulatywny jest możliwy jedynie w przypadku, jeżeli przepisy prawa nie zastrzegają zakazu kumulacji instrumentów prawnych. Może tak się dziać w przypadku zastrzeżenia wyłączności finansowania danej funkcji w formie dotacji celowej z budżetu państwa, z wyłączeniem możliwości zastosowania innego instrumentu prawa publicznego, na przykład dotacji funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub dotacji ze środków budżetów

520 W pierwszej kolejności roszczenie cywilnoprawne w procedurze karnej mogło pojawić się w ramach powództwa adhezyjnego. Jednak na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz zmianie niektórych innych ustaw, instytucja powództwa adhezyjnego została usunięta z procedury karnej. Zgodnie z art. 107 k.p.k orzeczenia nakładające obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz nawiązkę orzeczoną na rzecz pokrzywdzonego uważa się za orzeczenia co do roszczeń majątkowych, jeżeli nadają się do egzekucji w myśl przepisów k.p.c. Zgodnie z art. 415 § 2 k.p.k. jeżeli orzeczony obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę albo nawiązka orzeczona na rzecz pokrzywdzonego nie pokrywają całej szkody lub nie stanowią pełnego zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, pokrzywdzony może dochodzić dodatkowych roszczeń w postępowaniu cywilnym.

jednostek samorządu terytorialnego. Ewentualnie wyłączeniu może podlegać zastosowanie tylko instrumentów prawa prywatnego. Możliwa jest również konstrukcja, iż dany instrument prawa publicznego jest tak rygorystycznie unormowany, iż wyłącza zastosowanie jakiegokolwiek innego instrumentu niezależnie od metody jego regulacji. W zależności od zakresu tego wyłączenia zbieg może mieć w skrajnym przypadku charakter ekskluzywny na rzecz konkretnego instrumentu prawa publicznego, ograniczać wybór beneficjenta finansowania przy zbiegu alternatywnym lub ograniczać konkurencję instrumentów w montażu finansowania danej funkcji prawa ochrony środowiska.

Zbieg kumulatywny następuje w szczególności w przypadku prywatnych instrumentów. Instrument prawny funkcjonujący jako zespół norm prawnych powinien dysponować normą generująca przychód oraz normą stanowiącą regułę wydatkową. Kredyt bankowy stanowi ramy dla norm opisujących sposób i cel wydatkowania środków na cele ochrony środowiska. Po stronie jednak przychodowej mogą funkcjonować instrumenty, który zapewniają akumulację kapitałów bankowych. W szczególności mogą to być emisje bankowych papierów wartościowych, a w przypadku wyspecjalizowanych banków hipotecznych celowe emisje listów zastawnych, które w powiązaniu z kredytami zabezpieczonymi hipoteką mogą tworzyć regulację przepływów finansowych w projekcie dotyczącym realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Bank hipoteczny może zatem akumulować kapitał poprzez emisję listów zastawnych lub innych papierów wartościowych. Podobnie postępuje przedsiębiorca organizujący emisję obligacji kroporacyjnych.

Montaż sposobu finansowania danej funkcji prawa ochrony środowiska może odbywać się nie tylko na podstawie umowy określającej warunki finansowania (*ex contractu*), ale także wprost wynikać z przepisu ustawy (*ex lege*). Jest to zgodne z szerokim podejściem do struktury modelu regulacyjnego ujmującego oprócz relacji z beneficjentem prywatnym, także całość struktury finansowania jednostek sektora finansów publicznych, pod względem finansowania funkcji organizacyjnej instytucji i organów ochrony środowiska.

Szczególny przypadek zbiegu o charakterze uzupełniającym ma miejsce w przypadku powiązania podstawowego dla danego montażu finansowego instrumentu, takiego jak kredyt, pożyczka lub dotacja z instrumentem mającym charakter zabezpieczający.

Instrumenty o charakterze zabezpieczającym ze względu na często abstrakcyjny charakter albo zawężenie do celu zabezpieczenia, nie mogą w każdym przypadku być określone jako instrumenty o charakterze celowym w ochronie środowiska. Nie jest to możliwe w przypadku zastosowania weksla własnego lub czystej gwarancji bankowej. Instrumenty te są z natury instrumentami tylko zabezpieczającymi, bez możliwości wpisania w ich konstrukcje celu w ochronie środowiska. Natomiast w przypadku konstrukcji instrumentu pochodnego, który ma na

celu zabezpieczenie na przykład zmiany oprocentowania udzielonego kredytu, możliwe jest zawarcie w jego konstrukcji klauzul, które będą opisywały ten instrument jako *sustainability linked* lub wprost jako *green derivative.*

Zbieg instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrona środowiska ma w zasadzie charakter montażu źródeł finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Z tego względu posiłkując się typologią zbiegu normatywnego, będzie to zbieg o charakterze kumulatywnym, w którym instrumenty nie wykluczają się, lecz wzajemnie współgrają w celu efektywnego zapewnienia finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Można podjąć pewną próbę interpretacji zasady kompleksowej ochrony środowiska (art. 5 p.o.ś.), która ma na celu zapewnienie równoległej ochrony wszelkich elementów środowiska jako dobra wspólnego. Zasada ta dotyczy wprost kwestii ochrony zasobów, natomiast na zasadzie pewnej analogii w wymiarze finansowania samo pojęcie kompleksowości może dotyczyć równego dostępu do źródeł finansowania. Model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska powinien zapewnić dostęp do instrumentów finansowych mogących dostarczyć środki finansowe na ochronę każdego z zasobów naturalnych. Finansowanie ochrony środowiska musi bowiem uwzględniać całokształt elementów przyrodniczych. Skupienie środków na ochronie powietrza nie może oznaczać pominięcia ochrony gleby i wody. W zakresie funkcji organizacyjnej finansowanie powinno zasilać aparat jednostek odpowiedzialnych za ochronę każdego zasobu naturalnego.

Dla potrzeb modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zastosowanie wprost koncepcji zbiegu normatywnego do zbiegu instrumentów prawnych w tym modelu nie jest odpowiednie.

Wynika to z przyjętej w założeniu konstrukcji instrumentu prawnego jako zespołu norm prawnych. W tym wypadku normy tworzące dany instrument prawny nie podlegają zbiegowi, lecz tworzą konstrukcyjnie całość ram prawnych tego instrumentu.

Można postawić pytanie dlaczego nie jest możliwe zrównanie pojęcia instrumentu prawnego z normą prawną w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Odpowiedź na to pytanie leży w opisanym na wstępie horyzontalnym charakterze regulacji prawa ochrony środowiska, która wykorzystuje mieszaną metodę regulacji. Zatem tak jak jedna norma prawna powinna być tworzona przez jedną z wybranych metod regulacji, tak instrument prawny w przedmiotowym modelu może składać się z kilku norm, które mogą być tworzone różnymi metodami. W pierwszej kolejności będzie to wymagało współistnienia, co najmniej dwóch norm o charakterze odpowiednio cywilnoprawnym oraz administracyjnoprawnym.

Zbieg kumulatywny może być wynikiem wskazania ustawodawcy w związku z zawarciem instrumentu prawnego w jednym konkretnym przepisie (zbieg kumulatywny *ex lege*) lub wynikać z treści czynności prawnej na skutek dokonanego wyboru przez odbiorcę dofinansowania (zbieg kumulatywny *ex contractu*).

Jako przykład można podjąć problem określonych w art. 411 ust. pkt 2 p.o.ś. dopłat do spłaty kapitału lub odsetek udzielonego kredytu oraz dopłat do ceny wykupu lub oprocentowania obligacji, a także dopłat do rat lub innych opłat leasingowych.

Sama koncepcja dopłaty, która w zasadzie jest formą dotacji z precyzyjnie określonym przedmiotem dofinansowania zakłada powiązanie co najmniej dwóch instrumentów. Od strony środków publicznych oraz podmiotu publicznego będzie to zawsze instrument dotacji, natomiast beneficjent dla uzyskania dopłaty musi dokonać wyboru instrumentu prawa prywatnego. W celu uzyskania dopłaty beneficjent może zawrzeć umowę kredytu o odpowiednio określonych warunkach finansowania, dokonać emisji obligacji z konkretnymi warunkami emisji lub zawrzeć umowę leasingu, której przedmiot służy uzyskaniu efektu ekologicznego.

Zatem dochodzi do kumulatywnego zbiegu instrumentu prawa publicznego w formie dotacji z udzielonym kredytem, obligacją albo leasingiem. Kumulatywność polega na łącznym zastosowaniu instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego bez możliwości wyłączenia jednego z nich. Suma zastosowanych instrumentów prawa publicznego oraz prywatnego skutkuje określeniem ram dla dopłaty do kapitału lub odsetek kredytu, oprocentowania lub wykupu obligacji oraz rat i opłat leasingowych, jako jednego instrumentu w modelu regulacyjnym prawa ochrony środowiska. Oprócz art. 411 ust. 1 pkt 2 ustawy p.o.ś. lit a-e przepisami które podlegają zastosowaniu są art. 69 ust. 1 ustawy pr.bankowe, art. 4 ustawy u.o.oblig. oraz przepis art. 709^1 k.c. dotyczący umowy leasingu.

Pewien problem interpretacyjny może dotyczyć przypadku, kiedy jako przedmiot dopłat byłaby rozważana emisja obligacji skarbowych. Wydaje się, że ze względu na literalne brzmienie p.o.ś., który nie posługuje się definicją legalną obligacji skarbowej oraz ogólne zasady finansów publicznych, w przypadku emisji obligacji skarbowych zastosowanie w przedmiotowym modelu tego instrumentu łącznie z instrumentem dopłatowym z art. 411 ust. 1 pkt 2 lit c p.o.ś nie jest dopuszczalne. Zbieg z instrumentem obligacji skarbowej nie może mieć miejsca, z uwagi na wykluczenie w toku wykładni powyższego przepisu.

Po pierwsze dotacja w formie dopłaty ze środków publicznych do ceny wykupu obligacji skarbowej mogłaby stanowić samofinansowanie sektora finansów publicznych. Po drugie papiery skarbowe mają specyficzny cel związany z finansowanie długu publicznego oraz polityką pieniężną państwa. Środki publiczne nie powinny być przedmiotem wewnętrznego obiegu budżetów

publicznych. Podobny zarzut może spotkać instrumentem przekazania środków państwowym jednostkom budżetowym stosowany przez NFOŚiGW.

W tym ujęciu na zasadzie wykładni z przeciwieństwa nie może dojść do zbiegu, ponieważ ustawodawca nie przewidział możliwości dotowania państwowych jednostek budżetowych, zastępując ten instrument procedurą przekazania środków. Zbieg nie miałby nawet charakteru wykluczającego, lecz powiązanie instrumentu obligacji skarbowej z dotacją w formie dopłaty do ceny wykupu lub oprocentowania tej obligacji ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej byłoby niezgodne z przepisami p.o.ś., ze względu na specyficzny cel publiczny emisji obligacji skarbowych. Powiązanie obligacji skarbowej w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska z innymi instrumentami wymagałoby zmiany przepisów ustawy u.f.p. art. 95 i następne, związanych z warunkami emisji skarbowych papierów wartościowych. Warto podkreślić, iż emitentem może być w zasadzie jedynie Minister Finansów (Skarb Państwa), a celem jest przede wszystkim finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzanie długiem publicznym.

W rozdziale dotyczącym instrumentów prywatnych została ujęta koncepcja umowy sprzedaży jako instrumentu umownego, który przy odpowiednim sprofilowaniu warunków umownych oraz standardów rynkowych dla danego produktu lub usługi może kreować towary i usługi zgodne z wymogami ochrony środowiska. W tym ujęciu można przyjąć pojęcie „*green sale*", które przy eliminacji zagrożeń *greenwashingu* może mieć efektywny wpływ na ochronę środowiska. Masowy zakup towarów i usług przyjaznych środowisku powinien skutkować wyeliminowaniem z rynku technologii produkcji zanieczyszczających środowisko lub poprzez wysoką jakość towaru lub usługi eliminować negatywne dla środowiska efekty użytkowania zakupionych towarów oraz efekty sposobu świadczenia danej usługi. W przypadku zakupu usługi szczególne znaczenie ma zapewnienie łańcucha wartości w przedsiębiorstwie usługobiorcy, który jest zgodny z wartościami ochrony środowiska. Ryzyko ekologiczne dla instytucji finansowej musi byc postrzegane szerzej, na przykład poprzez zrównowazoną środowiskową logistykę zakupu w kontekście wizerunku rynkowego[521].

Sprzedaż tego typu powinna być promowana poprzez kumulatywne zastosowanie ulg podatkowych, w tym związanych z ochroną środowiska. W szczególności wymiar taki może mieć ulga termomodernizacyjna związana z zakupem towarów i usług zwiększających oszczędności energetyczne w budownictwie. Zminimalizowanie udziału konwencjonalnych paliw oraz zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii ma wpływ na redukcję emisji zanieczyszczeń do

521 L. Dziawgo, *Zielony rynek finansowy:ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Warszawa 2010, s. 29.

środowiska oraz eliminację ekstensywnego wykorzystania zasobów naturalnych. Paliwa kopalne nie maja charakteru odnawialnego i zalicza się do nich w szczególności węgiel, ropę naftową i gaz ziemny. Ulga termomodernizacyjna dotyczy zatem możliwości pomniejszenia podstawy opodatkowania o cenę zakupu towarów i usług podnoszących efektywność energetyczną instalacji grzewczych w budynkach.

Podobnego typu zbieg następuje w przypadku powiązania umowy darowizny na cele środowiskowe z ulgą w podatkach dochodowych.

Zbieg instrumentów umownych z instrumentami podatkowymi należałoby określić jako zbieg typu uzupełniającego. Wynika to założenia, iż właściwym zdarzeniem podatkowym i instrumentem jest zawarcie konkretnej umowy cywilnoprawnej, a zastosowanie ulgi podatkowej jest już konsekwencją ujęcia tego zdarzenia w hipotezie normy prawa podatkowego. Każda z tych ulg działa w sposób uzupełniający, ponieważ w istocie jej efektem ekonomicznym jest refinansowanie wydatku podatnika na cele ochrony środowiska. Element więc refinansowania decyduje o charakterze uzupełniającym tego zbiegu. Finalnie bowiem ekonomicznie część obciążenia finansowaniem poniesie pośrednio budżet państwa. Zbieg ten może mieć również walor alternatywny z uwagi na możliwość wyboru braku zastosowania ulgi przez podatnika. W kontekście prawnopodatkowym jednak identyfikacja tego instrumentu wymaga dodatkowej analizy ekonomicznej, ponieważ „uwolnienie" środków podatnika nie jest ujęte w przepisach prawa.

Kwestię konkretnych przypadków zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy rozpatrywać w świetle poczynionych dla niniejszej pracy założeń definicyjnych.

Koncepcję zbiegu normatywnego należy wykorzystać jedynie pomocniczo, z racji opisania instrumentu prawnego w przedmiotowym modelu jako zespołu norm, których zastosowanie zmierza do wykonania celów tego modelu. Celem tym jest finansowanie funkcji prawa ochrony środowiska. Normy w jednym instrumencie mogą być konstytuowane odmiennymi metodami regulacji. Typologia rodzajów zbiegu pozostaje natomiast aktualna dla instrumentów prawnych względem zbiegu normatywnego.

Sama konstrukcja instrumentu jako zespołu norm powinna uwzględniać, iż normy te mogą mieć charakter regulacji dochodu, formy organizacyjnej podmiotu wydatkującego oraz regulacji wydatków w ramach instrumentu. Konstrukcja taka umożliwia ujęcie w modelu na przykład przychodów z tytułu administracyjnych kar pieniężnych jako norm regulujących dochód w ramach instrumentów we właściwości funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Jest to szczególnie istotne w zastosowaniu i zbiegu instrumentów prawa publicznego. Dla instrumentów prywatnych takich jak kredyt, w zasadzie to rozróżnienie jest neutralne, ponieważ środki banku

przeznaczone na kredyty nie są znaczone, tak jak często ma to miejsce w klasyfikacji budżetu państwa, w tym tej związane z wydatkami na ochronę środowiska.

Niektóre instrumenty mogą mieć formę wyłącznie podmiotową taką jak zielone fundusze inwestycyjne, lub przedmiotową, ta jak na przykład zielone obligacje. Z tego względu w rozdziałach poświęconym poszczególnym rodzajom instrumentów wyodrębniłem formy organizacyjne dla sektora publicznego oraz podmiotów prywatnych. Każdy jednak z podmiotów uczestniczących w obrocie gospodarczym pomimo braku specyficznej dla omawianego modelu formy może na zasadach ogólnych oferować instrumenty, towary lub usługi które są związane z finansowaniem funkcji prawa ochrony środowiska.

W szczególności komercyjne instytucje kredytowe mogą oferować zielone finansowanie lub finansowanie powiązane ze zrównoważonym rozwojem. Finansowanie typu *mezzanine* jest formą pośrednią między finansowaniem kredytem, a finansowaniem instrumentami dłużnymi. W szczególności zbieg instrumentów w tym wypadku ma wymiar kumulatywny poprzez łączne zastosowanie w montażu finansowym przedsięwzięcia w ochronie środowiska umowy kredytu oraz emisji papierów wartościowych inkorporujących dług, w szczególności obligacji. Taki zbieg instrumentów prawnych umowy kredytu oraz emisji obligacji ma wymiar kumulatywny, a instrumenty nie wyłączają się wzajemnie. Całość powinna tworzyć spójny montaż finansowy kosztów przedsięwzięcia, w którym poszczególne koszty są finansowane albo z udzielonego kredytu, albo ze środków zgromadzonych w ramach celowej emisji obligacji.

Granica w zbiegu tych instrumentów w finansowaniu *mezzanine* jest związana z analizą zdolności kredytowej podmiotu realizującego przedsięwzięcie. W przypadku kiedy udzielenie kredytu nie jest z różnych względów możliwe, ale kredytobiorca wykazuje pozytywną prognozę płynnościową, jest możliwa emisja obligacji lub innych papierów wartościowych, która poprzez wąsko zakreślony cel emisji zawęzi ich wykorzystanie do konkretnego projektu. W tym wypadku nabywca obligacji staje się obligatariuszem. Nie można wykluczyć w tej sytuacji również łącznego zastosowania w zbiegu kumulatywnym trzeciego instrumentu w postaci dopłat ze środków publicznych do spłaty kapitału lub oprocentowywania kredytu albo dopłaty do ceny wykupu lub oprocentowania obligacji. Finansowanie *mezzanine* (z j. wł. półpiętro) jest określane, ze względu na pochodzenie samego zwrotu, jako finansowanie "między piętrami", a więc rodzaj mieszanego finansowania.

Znalezienie łącznego zastosowania finansowania dłużnego oraz finansowania udzielonym kredytem jest spotkaniem się w połowie dystansu między dwoma samodzielnym instrumentami prawnym w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Ten zbieg kumulatywny nie jest regulowany przepisami prawa. Wynika z treści czynności prawnych i jest

zbiegiem kumulatywnym *ex contractu*. Obrót gospodarczy może regulować nieograniczoną liczbę kumulatywnych zbiegów instrumentów prawnych w finansowaniu funkcji prawa ochrony środowiska.

Należy podkreślić, iż w większości przypadków, za wyjątkiem sytuacji, w której instrumenty oparte na środkach publicznych w sposób bezwzględny wypierają środki prywatne z zastosowania sankcjonując podwójne dofinansowanie lub brak jest elementu zachęty po stronie odbiorcy finansowania, zbieg w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma wymiar kumulatywny, a więc instrumenty łącza się w celu zapewnienia jak najszerszego dostępu do źródeł finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Przykład zbiegu alternatywnego który charakteryzuje się możliwością wyboru jednej z form dofinansowania przez odbiorcą stanowi możliwość finansowania jednego projektu przez środki kredytu oraz pożyczki ze środków publicznych, ale nie w sposób kumulatywny. Braku możliwości powiązania tych dwóch instrumentów może wynikać przed wszystkim z braku możliwości dwukrotnego finansowania tych samych kosztów lub zakazu regulacyjnego finansowania danego przedsięwzięcia kredytem komercyjnym. Następuje zatem zbieg o charakterze alternatywnym art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy pr.bankowe w związku z art. 411 ust. 1 pkt 1 p.o.ś., który rozstrzyga reguła kolizyjna w postaci zakazu podwójnego dofinansowania wynikająca z regulacji publicznoprawnej. Zakaz ten nie wyklucza możliwości pomostowego finansowania kosztów przedsięwzięć poprzez środki kredytu.

Zbieg ten zatem rozwiązuje w drodze decyzji odbiorca dofinansowania i może to być decyzja swobodna związana jedynie zakazem podwójnego finansowania lub wymuszona przez zakaz wyprowadzony z regulacji publicznoprawnej (zakaz łączenia pożyczki ze środków publicznych z innymi środkami) lub obawę przed sankcją karną związaną z wyłudzeniem kredytu na cel, który już został zrealizowany.

W ofercie Banku Ochrony Środowiska S.A znajduje się kredyt dedykowany programom ochrony powietrza prowadzonym przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej[522]. W tym ujęciu dochodzi do kumulatywnego zbiegu kredytu bankowego oraz dopłaty do częściowej jego spłaty ze środków publicznych. Dodatkowo w kontekście zabezpieczeń w zbiegu uzupełniającym pozostaje gwarancja spłaty kredytu udzielana przez BGK. W tym zakresie zakaz podwójnego finansowania jest ograniczony podziałem koszów kwalifikowanym dla danego instrumentu, lub pomostowym charakterem kredytu.

522 Oferta BOŚ S.A. Kredyt Czyste Powietrze | Bank Ochrony Środowiska https://www.bosbank.pl/klient-indywidualny/pozyczki-i-kredyty/eko-kredyty/kredyt-czyste-powietrze [dostęp: 01.04.2026].

Zbieg dotacji ze środkami pożyczki publicznej lub kredytu komercyjnego może mieć miejsce w przypadku pomostowego finansowania kosztów projektu ze środków zwrotnych, do chwili uzyskania refundacji bezzwrotnej ze środków publicznych. Ten typ zbiegu ma charakter uzupełniający, z uwagi na pomocniczą funkcję finansowania zwrotnego.

Obszar zbiegu kumulatywnego w przedmiotowym modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska charakteryzuje się zasadą kompleksowego dostępu do źródeł finansowania. Jedynie w skrajnych przypadkach instrumenty mogą się wykluczyć w zastosowaniu. Przypadkami tymi będą zastosowanie przepisów bezwzględnie obowiązujących prawa publicznego wymuszających swoją właściwość, zakaz podwójnego dofinansowania lub brak elementu zachęty po stronie odbiorcy środków. Te dwa ostanie kryteria są związane z etapem nasycenia projektu środkami finansowymi w stopniu, który powoduje brak dalszego zapotrzebowania na instrumenty lub brakiem możliwości finansowania przedsięwzięcia już zakończonego, dla którego zastosowanie dodatkowych instrumentów nie jest już konieczne.

W kontekście instrumentów prawnopodatkowych premia termomodernizacyjna jest instrumentem pozostającym w zbiegu z kredytem bankowym. Dysponentem środków premii termomodernizacyjnej oraz grantu termomodernizacyjnego jest BGK. Art 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów[523] wskazuje, iż premia termomodernizacyjna nie może być przekazana na realizację prac na które inwestor pozyskał wsparcie ze środków publicznych, w szczególności związanych z pomocą udzielaną w ramach instrumentów wspólnotowych, w tym związanych z zastosowaniem instrumentów finansowych oraz wsparcia warunkowego.

W tym przypadku zbieg ma charakter ekskluzywny. Instrument prawa podatkowego wyłącza zastosowanie instrumentów prawa wspólnotowego w związku z z art 31 oraz 33 ustawy z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 [524]. Premia termomodernizacyjna przysługuje z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego na spłatę części kredytu zaciągniętego przez inwestora na przedsięwzięcie termomodernizacyjne. Inwestorem jest w szczególności właściciel lub zarządca termomodernizowanego budynku. Podstawą oceny przedsięwzięcia jest przeprowadzony audyt energetyczny. W ofercie Banku Ochrony Środowiska S.A. znajduje się kredyt z premią termomodernizacyjną BGK[525].

523 t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1446 z późn. zm.
524 t.j. Dz. U z 2022 r. poz. 1079 z późn. zm.
525 Oferta BOŚ S.A. Kredyt z premią BGK na realizację termomodernizacji i remontów dla osób fizycznych | Bank Ochrony Środowiska https://www.bosbank.pl/klient-indywidualny/pozyczki-i-kredyty/eko-kredyty/kredyt-termomodernizacyjny [dostęp: 01.04.2026].

W przypadku grantu na zakup, montaż, budowę lub modernizację instalacji odnawialnego źródła energii wyłączenie w zbiegu z premią termomodernizacyjną ma częściowy charakter, ponieważ możliwe jest jej zastosowanie do części przedsięwzięcia obejmującej zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji, z wyłączeniem wymiany źródła energii na odnawialne na które przyznano grant na podstawie art. 3 ust. 3 powyższej ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

W zakresie ulg podatkowych zgodnie z art. 26h ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych podatnik będący właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego ma prawo odliczyć od podstawy obliczenia podatku pod pewnymi warunkami, wydatki poniesione w roku podatkowym na materiały budowlane, urządzenia i usługi, związane z realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w tym budynku[526]. Sama konstrukcja ulgi nie jest istotą analizy, natomiast jako przypadek zbiegu w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska istotny jest art. 26h ust. 5 tej ustawy, który zastrzega w zbiegu z dofinansowaniem udzielonym na przedsięwzięcie termomodernizacyjne przez NFOŚiGW wyłączenie możliwości zastosowania ulgi termomodernizacyjnej. W tym zakresie zatem jest to zbieg o charakterze ekskluzywnym na rzecz środków tego funduszu. Odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały dofinansowane ze środków NFOŚiGW lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej lub zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie.

Szczególne zasady zbiegu z innymi instrumentami prawnymi w przedmiotowym modelu zawiera ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji[527]. W ramach krajowego systemu zielonych inwestycji zdefiniowanym w art. 22 tej ustawy, środki pochodzące ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji oraz środki uzyskane w wyniku przeprowadzenia aukcji uprawnień przeznacza się na dofinansowanie realizacji programów lub projektów związanych z ochroną środowiska, w szczególności z unikaniem krajowej emisji gazów cieplarnianych, pochłanianiem lub sekwestracją dwutlenku węgla (CO^2), działaniami adaptacyjnymi do zmian klimatu oraz innymi działaniami związanymi z ochroną powietrza, inwestycjami w instalacje odnawialnych źródeł energii oraz inwestycjami w jednostki kogeneracji wytwarzające energię elektryczną i ciepło użytkowe w wysokosprawnej kogeneracji.

Jest to więc system w ramach modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ukierunkowany na ochronę klimatu i powietrza na pograniczu regulacji prawa energetycznego. System ten zakłada w zbiegu z innymi środkami ekskluzywność zastosowania

526 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.
527 t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 673 z późn. zm.

dofinansowania ze środków rachunku klimatycznego obsługującego środki systemu co oznacza, iż w przypadku zbiegu z innym instrumentem ma on charakter ekskluzywny na rzecz dofinansowania systemu zielonych inwestycji.

W ramach systemu zielonych inwestycji na podstawie art. 28 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych analogicznie do dofinansowania udzielanego przez fundusze ochrony środowiska istnieje wariant dofinansowania w formie dopłaty do spłaty części udzielonego kredytu bankowego, a także dopłaty do oprocentowania tego kredytu.

Istnieje zatem w tym zakresie kumulatywny zbieg instrumentów w postaci udzielonego kredytu bankowego oraz dotacji przeznaczonej, jak wskazał ustawodawca, na częściową spłatę udzielonego kredytu. W odróżnieniu od dopłat do kapitału udzielonego kredytu ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zbieg ten ma charakter węższy, ponieważ nie obejmuje spłaty całości kapitału kredytu bankowego.

Podstawowym instrumentem systemu zielonych inwestycji pozostaje jednak dotacja. W porównaniu jednak do dotacji ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zbieg z jej udziałem ma inny charakter. W systemie dofinansowania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej podstawą udzielenia dofinansowania jest umowa cywilnoprawna.

W przypadku dotacji w ramach systemu zielonych inwestycji instrument ten ma odmienny charakter z uwagi na udzielenie dofinansowania w oparciu o decyzję, o której mowa wart. 30 ust. 5 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw klimatu, biorąc pod uwagę wyniki naboru w ramach systemu zielonych inwestycji akceptuje poszczególne programy i projekty umieszczone na liście w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku zatem zbiegu z innym instrumentem dotacja jako instrument prawa publicznego „wymusza" swoją właściwość, co skutkuje zbiegiem o charakterze ekskluzywnym. W zbiegu kolizyjnym, którym jest zbieg ekskluzywny jeden z instrumentów musi zostać wyłączony. Instrument prawa publicznego oparty o decyzję administracyjną ma w tym zakresie największy potencjał „wypychania" innego typu instrumentów, w szczególności prywatnoprawnych.

Charakter władczego rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej wymusza dalej zastosowanie jako środka odwoławczego wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy oraz w konsekwencji po kolejnym negatywnym rozstrzygnięciu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Jest to odmienna droga dochodzenia prawa do dostępu do środków publicznych, niż pozew cywilny w przypadku umów zawieranych przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w związku z ich podstawową działalnością dotacyjną oraz pożyczkową.

W ramach jednego projektu może również dojść do zbiegu kumulatywnego lub ekskluzywnego dotacji ze środków systemu zielonych inwestycji oraz dotacji ze środków NFOŚiGW, który może udzielać dofinansowania z innych środków niż zgromadzone na rachunku klimatycznym w celu uzupełnienia wkładu własnego beneficjenta. Konstrukcja ta oznacza zbieg kumulatywny dotacji ze środków systemu zielonych inwestycji oraz dotacji ze środków NFOŚiGW. Zbieg ten jest rozstrzygany na rzecz kumulacji przez art. 31c ust. 1 powyższej ustawy. Jednocześnie jednak nie może dojść do refinansowania uzupełniającej dotacji NFOŚiGW środkami rachunku klimatycznego obsługiwanego przez ten fundusz w systemie zielonych inwestycji. W tym zakresie jest to zbieg ekskluzywny na rzecz środków rachunku klimatycznego.

W przypadku zbiegu instrumentów prawa prywatnego ewentualny zbieg w zasadzie może mieć charakter kumulatywny, jeżeli stosunek cywilnoprawny stanowiący ramy zastosowania instrumentu w konkretnym przypadku nie przewiduje w swojej treści wyłączenia poprzez czynność cywilnoprawną powiązania z innymi instrumentami finansującymi dany projekt. W przypadku zbiegu instrumentów prawa prywatnego to wola strona, a nie przepis bezwzględnie obowiązujący podążający za środkami publicznymi, będzie źródłem ostatecznego kształtu montażu finansowania danego projektu wpisującego się w funkcje prawa ochrony środowiska. Zatem wszelkie formy łączenia w zbiegu instrumentów prawa prywatnego takich jak kredyty, pożyczki, papiery wartościowe i inne instrumenty finansowe mają w zasadzie walor zbiegu kumulatywnego. Granicą tego zbiegu jest zasada swobody kontraktacji oraz nieważność czynności prawnej (art. 353^1 k.c. oraz 58§1 k.c.).

3.4. Wnioski

W rozdziale trzecim została przeprowadzona szczegółowa synteza instrumentów zidentyfikowanych w omawianym modelu w kierunku ustalenia możliwych sytuacji oraz charakteru ich zbiegu. Wnioski syntezy wskazują na wybitnie kumulatywny charakter zbiegu w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Ogólne wnioski potwierdzają istnienie w omawianym modelu zjawiska zbiegu instrumentów, także bezpośrednio w treści przepisów ustawy p.o.ś.

Cecha ta wynika z szerokiego zastosowania instrumentów prawa prywatnego opartych na metodzie cywilnoprawnej oraz swobodzie kontraktacji. Do sytuacji kolizyjnych najczęściej dochodzi w zbiegu z instrumentem regulowanym wyłącznie przepisami bezwzględnie obowiązującymi prawa publicznego, który wymusza swoją ekskluzywność. W kontekście reguł kolizyjnych wnioskiem jest możliwość użycia ogólnodostępnych zasad rozstrzygania zbiegu norm

wywodzonych z prawa cywilnego, karnego oraz administracyjnego. Szczegółowymi zasadami rozstrzygania zbiegu w omawianym modelu może być zasada prymatu prawa publicznego oraz rozstrzygania wątpliwości na korzyść realizacji założonego celu w ochronie środowiska. Konkretne przypadki zbiegu wynikają z treści obowiązujących przepisów, ale nie jest to jedyne źródło. W szczególności z zachowaniem przepisów prawa publicznego kumulację instrumentów mogą kreować w treści czynności prawnych podmioty prywatne.

Jest to podkreślenie charakteru zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, który to model ma w zasadzie charakter kumulatywny. Połączenie różnych instrumentów prawnych zapewnia najpełniejszą realizację funkcji prawa ochrony środowiska. Wyjątek od tej zasady stanowi ekskluzywność w zastosowaniu niektórych instrumentów prawa publicznego. Oprócz zatem charakteru kumulatywnego istotną cechą jest prymat w zbiegu instrumentów publicznoprawnych.

Sposób konstrukcji regulacji modelu dla finansowania funkcji prawa ochrony środowiska poprzez dążenie do jak najszerszego dostępu do środków dla beneficjentów jest powiązany z zasadą kompleksowej ochrony środowiska. Kompleksowość w znaczeniu modelu nie oznacza jednak objęcia skoordynowaną ochroną wszystkich elementów przyrodniczych, lecz szeroki i powszechny dostęp do źródeł i instrumentów finansowania dla różnorodnych projektów w ochronie środowiska. Przykłady tego kompleksowego montażu finansowego zawierają przepisy ustaw, według powyższych przykładów oraz praktyka obrotu gospodarczego związana z ofertą prywatnych instytucji finansowych.

Niezależnie jednak od rodzaju metody regulacji analiza przeprowadzona w ramach prawa cywilnego i karnego pokazuje, iż przy ewentualnym rozwiązaniu zbiegów normatywnych w prawie ochrony środowiska można przyjąć kilka wiodących zasad.

Po pierwsze należałoby zdecydować, czy w prawie ochrony środowiska przyjąć koncepcję zbiegu normatywnego, czy też zbiegu przepisów. Na wstępie należałoby z tego zagadnienia wyłączyć przepisy karne dla których konflikt rozwiążą wymuszające swoją właściwość przepisy *ius cogens* prawa karnego. Podobnie problem zastosowania norm prawa administracyjnego może być zdeterminowany właściwością rzeczową organów administracji publicznej. Jako wniosek po przeprowadzonej analizie oraz syntezie należy przyjąć autonomiczność pojęcia zbiegu instrumentów w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska względem pojęcia zbiegu normatywnego lub zbiegu przepisów. Wynika to z przyjętego założenia, co do definicji instrumentu prawnego w tym modelu.

Normy prawa cywilnego w przypadku ich właściwości będą rządzić się zasadami zbiegu normatywnego przyjętymi w nauce prawa cywilnego. Brak jest bowiem w przepisach

cywilnoprawnych regulacji zbiegu analogicznej do przepisów karnych. Jeżeli ustawodawca decyduje się na uregulowanie zbiegu, to czyni to w odniesieniu do konkretnych instytucji bez przyjęcia ogólnej reguły. Przepisy jednak nie zawierają ogólnych reguł kolizyjnych, co odpowiada charakterowi regulacji cywilnoprawnej. Dla omawianego zbiegu ma to znaczenie, ze względu na zaawansowany proces prywatyzacji regulacji przedmiotowego modelu.

Instrument prawny jest pojęciem szerszym od normy prawnej. Zbieg instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nie jest zatem równy pojęciu zbiegu normatywnego. Nie jest to także pojęcie tożsame ze zbiegiem przepisów, roszczeń lub skarg. Zbieg instrumentów prawnych w omawianym modelu po pierwsze jest autonomicznym pojęciem charakteryzującym się międzygałęziowym charakterem względem prawa publicznego i prywatnego. Po drugie jest to zbieg dla którego łącznikiem jest finansowanie tej samej funkcji prawa ochrony środowiska. Po trzecie zbieg ten dotyczy instrumentu prawnego rozumianego jako zespół norm prawnych, które mogą być regulowane jedną lub więcej metodami. Po czwarte zbieg ten ma wymiar kumulatywnego montażu finansowego w świetle konieczności zapewnienia kompleksowego finansowania i różnorodności źródeł środków.

IV. Analiza prawnoporównawcza z modelem polskim wybranych modeli regulacyjnych innych państw w zakresie finansowania ochrony środowiska

Dokonana analiza polskiego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wykazała, iż model ten w ujęciu polskiego systemu prawnego w zbiegu instrumentów ma charakter wybitnie kumulatywny. Elementem, który może jednak zaburzać kumulację instrumentów na realizacji wybranej funkcji prawa ochrony środowiska są zasady gospodarki środkami publicznymi, polityki publiczne oraz oparcie modelu regulacyjnego na specyfice danego ustroju gospodarczego.

Wobec połączenia w katalogu polskiego modelu regulacyjnego instrumentów prawnych ze środkami prywatnych inwestorów, powiązanie modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska z cechami ustroju gospodarczego jest nieuniknione. W polskim modelu nadrzędność wykazują instrumenty publicznoprawne, które mogą wymuszać w zbiegu z instrumentami prawa prywatnego ekskluzywne zastosowanie. Zakres tej kolizji jest jednak ograniczony w przypadku ustrojów gospodarczych o charakterze liberalnym i wolnorynkowym. Interwencja publiczna dla tego typu ustroju jest bowiem środkiem nadzwyczajnym. Na kształt modelu może również wpłynąć sposób organizacji podmiotowej obrotu, w szczególności uwzględniający rolę korporacji.

Konstrukcja przedmiotowego modelu wyłaniająca się z analizy modelu polskiego jest uzależniona także od regulacji prawa wspólnotowego. Regulacje prawa wspólnotowego nie będą jednak jedynym punktem odniesienia dla przyszłych kierunków rozwoju modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Będą to w szczególności modele regulacyjne innych systemów prawnych, niż państwa członkowskie Unii Europejskiej. Aspekt modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma więc wymiar międzynarodowy[528].

Z analizy modelu polskiego wynika, iż jedną z głównych funkcji prawa ochrony środowiska, które są przedmiotem finansowania, jest funkcja stymulacyjna. Funkcja ta dotyczy pobudzenia rozwoju społecznego oraz gospodarczego w kierunkach zrównoważonych środowiskowo. Wykorzystanie mechanizmów rynkowych, praw popytu i podaży w kształtowaniu postaw producenckich oraz konsumenckich w procesie transformacji gospodarki na zrównoważony środowiskowo system musi być uzależnione od modelu gospodarczego, który został przyjęty w danym państwie. Inaczej mówiąc konstrukcja filarów modelu regulacyjnego finansowania funkcji

528 *Green Finance and Investment OECD,* Organzation for Economic Cooperation and Development Publishing, Paryż 2015.

prawa ochrony środowiska musi jako pochodna regulacja, uwzględniać ustrój polityczny oraz ustrój gospodarczy danego państwa.

Założenie powiązania modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska z ustrojem gospodarczym odpowiada konstrukcji modelu opartego na instrumentach prawa prywatnego i publicznego oraz odmiennych metodach regulacji norm. Powiązanie działania modelu z funkcją stymulacji procesów gospodarczych jest odejściem od administracyjnoprawnej metody regulacji oraz funkcji sankcji w prawie ochrony środowiska.

W zasadzie można przyjąć założenie, iż konstrukcja modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska powinna zaczynać się od skatalogowania instrumentów prawa prywatnego umożliwiających osiąganie celów w ochronie środowiska niezależnie od instrumentów prawa publicznego stanowiących pierwotny trzon modelu. Cywilnoprawna metoda regulacji umożliwia nie tylko kreację instrumentów uzupełniających katalog instrumentów prawa publicznego, ale także może udostępnić szersze pole do uzyskania przez daną funkcję finansowania.

W polskim systemie model gospodarczy został określony na podstawie art. 20 Konstytucji RP z 1997 r. jako „(...) *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych* (…).”.

Zatem ustrój gospodarczy opiera się na podejściu solidarnościowym dla partnerów społecznych, w tym przedsiębiorców. Podejście to oznacza otwarcie gospodarki na wartości pozaekonomiczne. W tym ujęciu ustrój gospodarczy i jego rozwój musi być prowadzony w sposób zrównoważony, w tym przez przedsiębiorców. Ochrona środowiska jest ważnym interesem publicznym, który może być podstawą ograniczenia swobody działalności gospodarczej, a także elementem zrównoważenia transformowanej gospodarki.

Prawo ochrony środowiska w części regulującej model finansowania jego funkcji może oprócz ograniczeń generować zachęty finansowe dla przedsiębiorców do zachowania preferowanego przez politykę ekologiczną państwa. Jest jeszcze oprócz kumulatywnego charakteru zbiegu instrumentów prawnych w tym modelu kolejny pozytywny aspekt oddziaływania. Operowanie formami umownymi i zachętami finansowanymi przeciwstawiane jest negatywnemu charakterowi nakazu administracyjnego oraz sankcji karnej lub administracyjnej.

W ujęciu ustroju gospodarczego oprócz ustroju społecznej gospodarki rynkowej należy również wyróżnić bardzie liberalne ustroje dotyczące w szczególności państw, których system prawny opera się na podejściu wolnorynkowy oraz ustroju hybrydowym będącym wynikiem reform ustrojów centralnie planowanych w kierunku gospodarki wolnorynkowej. Z porównania należy

wyłączyć gospodarki centralnie planowane, które nie gwarantują rzetelnych danych ekonomicznych oraz nie spełniają standardów praworządności.

Podstawą wyboru systemu prawnych do analizy prawnoporównaczej stanowi kryterium ustroju gospodarczego, a także pewnych uwarunkowań społecznych. Kryteria te wpływają na sposób kształtowania podejścia do ochrony środowiska oraz sposób konstrukcji modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Ustrój gospodarczy oraz ustrój społeczny determinują rozumienie i zakres interesu publicznego w danym systemie prawnym. Interes publiczny może być różny w zależności od uwarunkowań politycznych i prawnych. Jeżeli interes publiczny jest wiodący w ochronie środowiska i zróżnicowany w regulacji danego państwa, to poszczególne modele krajowe będą się różnić albo wykazywać podobieństwa.

W tym celu do analizy wybrałem oparty na społecznej gospodarce rynkowej model niemiecki, liberalne podejścia modelu amerykańskiego oraz korporacyjny model japoński rozumiany jako opierający się na na dużych i skoncentrowanych grupach przedsiębiorstw. W założeniu wybór ten ma również oddawać sposób finansowania funkcji prawa ochrony środowiska przez kilka z największych światowych gospodarek z uwzględnieniem ich polityk względem środowiska. Z wybranych do analizy prawnoporównawczej państw wydaje się, iż te trzy państwa reprezentujące różne modele gospodarcze dają pełniejszy obraz dla porównania z modelem regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w Polsce. Niemiecki model opierający się na podejściu społecznej gospodarki rynkowej kontrastuje z amerykańskim modelem opartym na regulacji wolnego rynku oraz podejściem transakcyjnym. Model japoński znajduje się pomiędzy powyższymi ujęciami, w szczególności w kwestii polityki w ochronie środowiska, wykazując zwrot w kierunku dobrowolnych dla korporacji instrumentów kapitałowych takich jak zielone obligacje[529].

529 porównaj M.A.Schreurs, *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States*; Cambridge 2002, s. 241.

4.1. Model regulacyjny Republiki Federalnej Niemiec w kontekście ustroju społecznej gospodarki rynkowej

W kontekście podejścia społecznej gospodarki rynkowej oprócz ustroju Rzeczpospolitej Polskiej, należy podkreślić z uwagi na wartość obrotu podejście Republiki Federalnej Niemiec.

Gospodarka niemiecka jest jedną z kilku najbardziej rozwiniętych na świecie w kontekście zasobów, obrotu oraz eksportu oprócz USA, Chin oraz Japonii. Model niemiecki często stanowi źródło prawnoporównawcze dla regulacji systemu prawa polskiego. Ustrój gospodarczy Republiki Federalnej Niemiec jest określany jako społeczna gospodarka rynkowa. Zatem wartości na których opiera się model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska powinny być również wywodzone z wartości stanowiących podstawę społecznej gospodarki rynkowej, podobnie jak w modelu polskim. W systemie źródeł niemieckiego prawa ochrony środowiska szczególną rolę pełni prawo publiczne i prawo administracyjne.

W literaturze przedmiotu została podjęta przez L. Jastrzębskiego kwestia przedstawienia konstrukcji polskiej regulacji ochrony środowiska w języku niemieckim, na podstawie ustroju społeczno-gospodarczego przed okresem transformacji[530]. J. Rotko podjął zagadnienie charakterystyki prawa jednostki do środowiska w prawie i doktrynie prawnej Republiki Federalnej Niemiec, uznając znaczenie prawa prywatnego dla zabezpieczenia prawnej pozycji jednostki[531]. K. Nowacki zauważa pewne wspólne cechy w analizie prawnoporównawczej dla regulacji administracyjnoprawnej niemieckiej, austriackiej i szwajcarskiej[532].

Filarem regulacji niemieckiego modelu są przepisy konstytucyjne[533]. Zgodnie z art. 20a niemieckiej ustawy zasadniczej „(...) *Państwo, w poczuciu odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń, chroni w ramach porządku konstytucyjnego naturalne warunki życia i zwierzęta poprzez ustawodawstwo, a stosownie do ustaw i prawa, przez władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości* (...)*.”*. Regulacja ochrony środowiska pojawiła się już w konstytucji Republiki Weimarskiej. Pomimo wprowadzenia art. 20a niemieckiej ustawy zasadniczej nie można uznać, że ustawa ta definiuje w sposób wyraźny stworzenia albo utrzymania czystego i zdrowego środowiska naturalnego jako prawa podstawowego[534].

---

530 L. Jastrzębski, *Die Verantwortung für Umweltschaden in Polen* [w:] *Jahrbuch des Umwelt-und Technikrechts 1991 UTR Band 15,* Düssseldorf 1991, s. 337; L. Jastrzębski, *Raumplannug und Umweltschutz in Polen* [w:] *Die Verwaltung Zeitschrift fur Verwaltungswissenschaft*, Berlin 1989 s. 165.

531 J. Rotko, *Prawo jednostki do środowiska w prawie i doktrynie prawnej Republiki Federalnej Niemiec* [w:] Prawo człowieka do środowiska naturalnego (red.) J. Sommer, Warszawa 1987, s. 159.

532 K. Nowacki, *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii : studium prawnoporównawcze,* Wrocław 1993, s. 14.

533 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23 maja 1949 r., Bundesgesetzbaltt 1949 nr 1, s. 1 z późn.zm.

534 J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 209.

Model niemiecki wykazuje pewne podobieństwa względem polskiego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Odrębności mogą w szczególności wynikać ze struktury ustrojowej Republiki Federalnej Niemiec, która powoduje, iż model niemiecki musi być rozpatrywany na dwóch poziomach. Podstawowym na poziomie krajów związkowych oraz centralnym na poziomie federalnym. Na poziomie federalnym główną kompetencją jest kompetencja ustawodawcza, natomiast kraje związkowe odpowiadają przede wszystkim za wykonywanie ustaw federalnych. Ochrona i utrzymanie czystości powietrza należą do zakresu konkurencyjnej kompetencji ustawodawczej federacji, pozostawiając krajom związkowym jedynie proceduralne kompetencje z zakresu ochrony przed immisjami[535]. Na każdym z tych poziomów specyfika wydatkowania środków może być odrębna. Jest to znacząca różnica w porównaniu do modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w Polsce, która jest państwem unitarnym. Faktycznie polski model finansowania na poziomie państwowym i samorządowym stanowi jedną konstrukcję ze wspólnymi fundamentami regulacyjnymi. W szczególności w kontekście systemu funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej NFOŚiGW jest funduszem państwowym, a wojewódzkie fundusze działają jako samorządowe osoby prawne.

Podejście ustawodawcy niemieckiego jest jednak zdeterminowane pełniejszym rozwinięciem koncepcji umowy publicznoprawnej (*Öffentlich-rechtlicher Vertrag*). W§54 niemieckiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (VwVfG)[536] ustawodawca wskazał, iż stosunek prawny z zakresu prawa publicznego może być w drodze umowy zawarty, zmieniony, zniesiony, o ile nie stoją temu na przeszkodzie przepisy prawa[537]. W. Beyer poruszył kwestię dopuszczalności zawarcia umowy publicznoprawnej w świetle §54 VwVfG[538]. Organ administracji może zamiast wydania aktu administracyjnego zawrzeć umowę publicznoprawną[539]. Dalej zgodnie z §56 organ może zakontraktować świadczenie wzajemne ze strony podmiotu prywatnego, jeżeli w umowie zostanie określony w sposób jasny cel świadczenia zgodny z zakresem właściwości organu publicznego (*Austauschvertrag*). Umowa publicznoprawna (*Öffentlich-rechtlicher Vertrag*) powinna być zawarta co do zasady w formie pisemnej. W §56 ustawodawca niemiecki wykazał względem uwarunkowania skuteczności umowy publicznoprawnej w pewnym sensie

535 L. Knopp, *Organizacja i instrumenty niemieckiego prawa ochrony powietrza*, [w:] J. Boć, K.Nowacki (red.) *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech,* Wrocław 2006, s. 84.

536 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) z 25 maja 1976 r Bundesgesetzblatt 1976 nr 59, s. 1253 z późn. zm.

537 P. Sancewicz, *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, Studia Prawa Publicznego z 2019 nr 1(25), s. 55.

538 W. Beyer, *Der öffentlich-rechtliche Vertrag, informales Handeln der Behörden und Selbstverpflichtungen Privater als Instrumente des Umweltschutzes,* Köln 1986, s. 42.

539 J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010 s. 233-234, tam też B. Dolnicki *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim* Państwo i Prawo z 2001 z.3, s. 79.

zrównoważenie interesu prywatnego oraz publicznego. Skuteczność umowy jest bowiem warunkowana zarówno zgodą osoby trzeciej, jak i wydaniem aktu administracyjnego. Ponadto dla urealnienia warunków wykonania umowy przewidziano procedurę dostosowania jej treści na wypadek zmiany okoliczności faktycznych będących podstawa jej zawarcia, jeżeli od stron umowy nie można oczekiwać aby w sposób racjonalny wykonały zobowiązanie.

Formuła zaproponowana przez ustawodawcę niemieckiego wydaje się oprócz elastyczności rozwiązania wprowadzać również efektywność i praktyczność konstrukcji umowy publicznoprawnej. Pozostawienie jednak tak szerokiego pola do uznania warunków umowy i zmiany formuły aktu władczego na umowę wymaga wysokiego stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz profesjonalizmu organów administracji publicznej.

Osią systemu jest koordynacyjna rola podmiotów publicznych, w szczególności właściwych ministerstw[540]. W tym zakresie podział kompetencji związanych z finansowaniem jest podzielony miedzy sprawy środowiska, z wyodrębnieniem spraw klimatycznych. Właściwość resortów uwzględnia powiązanie ze sprawami gospodarki, rozwoju, w tym bezpieczeństwa nuklearnego. Problemem pozostaje również identyfikacja instrumentów finansowych właściwych ochronie środowiska, choć w literaturze podnosi się, iż dopuszczalne jest wykorzystanie wszelkich możliwości montażu finansowego[541]. Jest to sytuacja podobna do podziału pracy polskiej administracji rządowej, w której mogą funkcjonować dwa powiązane, choć odrębne formalnie działy środowisko oraz klimat.

Rząd federalny w dniu 7 listopada 2007 r. przyjął Narodową strategię na rzecz różnorodności biologicznej (*Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt*)[542]. Przykładowo niemieckie Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody oraz Bezpieczeństwa Nuklearnego (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit)* oferuje wsparcie na szereg programów tematycznych w zakresie funkcji konserwacyjnej ochrony przyrody. Przykładem jest Leśny Fundusz Klimatyczny stanowiący część Specjalnego Programu Energii i Klimatu[543]. Leśny Fundusz Klimatyczny promuje działania mające na celu utrzymanie i zwiększenie potencjału

---

540 Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz https://www.bmuv.de/ [dostęp: 01.04.2026].
Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung [dostęp: 01.04.2026].
Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Home/home.html [dostęp: 01.04.2026].

541 A. zur Nieden, *Investitionen, Enteignungen und Umweltschutz: ein Beitrag zur Auflösung des Zielkonflikts zwischen Investitions- und Umweltschutzrecht*, Frankfurt am Main 2013, s. 116.

542 I. Piroch, *Schutz der biodiversität durch das Planungsrecht - Möglichkeiten und Grenzen am Biespiel der Landschaftsplanung* [w:] *Aktualne zagadnienia prawa publicznego w Niemczech i w Polsce,* (red.) L. Knopp, K. Nowacki, Wrocław 2009, s. 131.

543 https://www.bmuv.de/programm/waldklimafonds [dostęp: 01.04.2026].

redukcji emisji CO^2, ochronę lasów, a także przystosowanie lasów do zmian klimatycznych. Obejmuje to między innymi środki mające na celu odtworzenie, ponowną dynamizację i utworzenie na nowo naturalnych lub przyjaznych naturze lasów zalewowych i wilgotnych. Partnerem wdrożenia funduszu jest *Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.* (FNR).

Fundusz Dzikiej Przyrody (*Wildnisfond*) wspiera projekty w zakresie ochrony przyrody[544]. Fundusz ten jest związany z przyjętym celem strategicznym związanym z zapewnieniem na dwóch procentach powierzchni Niemiec różnorodności biologicznej oraz warunków do bytowania dzikiej przyrody (*Nationaler Strategie zur biologischen Vielfalt NBS*). Partnerem wdrożenia funduszu jest *Zukunft-Umwelt-Gesellschaft* (*ZUG) gGmbH*. Porównawczo w polskim systemie prawnym funkcjonuje Fundusz Leśny w dyspozycji Państwowego Gospodarstwa Lasy Państwowe zgodnie z art. 58 ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach[545]. Charakter tego funduszu jest jednak przede wszystkim związany z pokryciem niedoborów gospodarki leśnej.

Fundusze na cele ochrony przyrody w Polsce zabezpiecza ze środków krajowych system funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 29 p.o.ś. na przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzanie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków

Uwagę zwraca w modelu niemieckim instytucja partnera dla wdrożenia poszczególnych funduszy, która ma zapewnić wsparcie organizacyjne i merytoryczne udzielającego dofinansowania resortu. Jest to pewna forma prywatyzacji zadania publicznego związanego z finansowaniem ochrony środowiska.

Wydaje się, iż jest to rozwiązanie dość praktyczne, które wykracza poza polski system współpracy instytucji i organów publicznych w finansowaniu ochrony środowiska. W polskim systemie współpraca odbywa się w ramach zależności między organami administracji publicznej (właściwe ministerstwa), a wyspecjalizowanymi funduszami państwowymi (NFOŚiGW), ewentualnie bankami państwowymi (BGK).

Element wykorzystania agencji administrującej przepływami finansowymi jest widoczny w modelu niemieckim w powiązaniu funduszu rządu federalnego z bankiem KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), który jest niemieckim państwowym bankiem rozwoju z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. Bank ten został założony jako część realizacji powojennego Planu Marshalla. KfW stanowi publicznoprawny instrument o charakterze podmiotowym koegzystujący z bankami prywatnymi na rynku finansowym[546]. Akcjonariat banku jest dzielony między rząd federalny, a

544 https://www.bmuv.de/programm/wildnisfonds [dostęp: 01.04.2026].
545 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567.
546 M. Ringel, S. Mjekic, *Analyzing the Role of Banks in Providing Green Finance for Retail Customers: The Case of Germany,* Sustainability tom 15 z 2023 nr 8745, s. 3.

kraje związkowe. Specyfiką tego banku jest brak działalności depozytowej oraz finansowanie działalności z wykorzystaniem międzynarodowych rynków kapitałowych. KfW dostarcza finansowanie dla programów oferowanych także przez Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody oraz Bezpieczeństwa Nuklearnego przyjmując za beneficjentów w szczególności przedsiębiorców. Tak jak wyżej wymienione Leśny Fundusz Klimatyczny oraz *Wildnisfond* skupiają się bardziej na beneficjentach komunalnych, tak KfW oferuje pomoc publiczną przedsiębiorcom. W formie dofinansowania objawia się to w przyjęciu finansowania zwrotnego w postaci pożyczki preferencyjnej dla której istnieje możliwość dopłaty w formie dotacji (przypadek zbiegu kumulatywnego instrumentu zwrotnego oraz bezzwrotnego). Instrument dopłaty do kapitału lub odsetek kredytu bankowego jest znany także polskiemu modelowi finansowania funkcji prawa ochrony środowiska zgodnie z art. 411 ust. pkt 2 polskiej p.o.ś.

KfW oferuje beneficjentom komunalnym zielone pożyczki komunalne (*green municapl loan*), podkreślając rolę tego typu beneficjentów w transformacji modelu finansowania zrównoważonego[547].

Oprócz KfW jako agendy wdrażające finansowanie ze środków publicznych występują należąca do grupy KfW *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* (DEG) oraz *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH[548].

Republika Federalna Niemiec oprócz zorientowanego na instrumenty prywatne i zwrotne krajowego modelu finansowania ochrony środowiska jest również aktywna w sferze współpracy zagranicznej, co jest pewną różnica w stosunku do modelu polskiego. Różnica ta polega na tym, iż Polska jest wciąż raczej odbiorcą przepływów finansowych, niż państwem finansującym kraje słabiej rozwinięte.

Przykładowo Republika Federalna Niemiec jest wierzycielem części państw słabiej rozwiniętych, w szczególności z obszaru Afryki. Z tego względu państwa afrykańskie posiadają zadłużenie względem Republiki Federalnej Niemiec w związku z zaciągniętymi pożyczkami. Republika Federalna Niemiec przeprowadza jednak interwencję w celu konwersji tego długu na zobowiązania związane z ochroną klimatu. W wyniku procesu globalizacji i umiędzynarodowienia prawa ochrony środowiska rozwija się ekonomia ochrony środowiska, co wpływa na zwiększenie dostępnych środków finansowych[549].

---

547 KfW, *Sustainable finance in Germany municipalities: Can green municipal loan break the ice?,* KfW Research nr 339, 29 July 2021.

548 https://www.giz.de/de/ueber_die_giz/1689.html [dostęp: 01.04.2026]. https://www.deginvest.de/%C3%9Cber-uns/Our-organisation/ [dostęp: 01.04.2026].

549 M. Kramer, M. Reichel, *Internationales Umweltmanagement und europäische Integration : Deutschland, Polen und Tschechien im Vergleich,* Wiesbaden 1998, s. 4.

Instrumentem ponadnarodowym jest w tym ujęciu *swap* klimatyczny typu dług za klimat *(debt for climate swap*) dla którego wdrożenia Republika Federalna Niemiec prowadzi zorganizowany program swapowy[550].

Pomimo nawiązania do terminologii instrumentów finansowych nie jest to jednak swap rynkowy traktowany jako swap walutowy lub towarowy, ale w sensie cywilnoprawnym konwersja długu na zobowiązanie. Zamiana zatem polega na nowacji stosunku poprzez wyeliminowanie świadczenia pieniężnego (spłaty długu) na świadczenie niepieniężne związane z realizacją określonego projektu związanego z adaptacją lub przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. Jest to także element restrukturyzacji długu krajów słabiej rozwiniętych względem Europy. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie od strony regulacji finansowania funkcji prawa ochrony środowiska, natomiast od strony społecznej i etycznej prawdopodobnie najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby częściowe umorzenie długu, przykładowo w części odsetkowej.

Niemieckie Ministerstwo do spraw Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) podaje jako przykład tego typu konwersji zamianę długu Kenii na zobowiązanie do rozbudowy geotermii[551]. Innym przykładem *swapa* klimatycznego jest współpraca z Egiptem związana z rozbudową farm wiatrowych albo Tunezją dotycząca ochrony i rekultywacji linii przybrzeżnej.

Istota współpracy międzynarodowej oraz identyfikacja obszaru interwencji jest związana z ustaleniem wpływu zanieczyszczenia i degradacji środowiska w danym regionie na klimat państwa finansującego. Nie ulega wątpliwości, iż wszelkie anomalia poza kontynentem europejskim mogą mieć wpływ na klimat Europy.

Niemcy są aktywne także na polu współpracy z Green Climate Fund, który jest największym międzynarodowym funduszem powołanym przez porozumienia paryskie do spraw finansowania przeciwdziałaniu zmianom i adaptacji do zmian klimatycznych.

Na marginesie należy porównawczo zauważyć, iż polskie funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mają również możliwość wspierania projektów zagranicznych. Zgodnie z art. 400b ust. 2a p.o.ś. celem działania polskich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest również współpraca z podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Współpraca ta jest jednak bardziej ukierunkowana na region Europy Wschodniej i jest związana z ochroną zlewni rzek, których źródła mają początkowy bieg na terenie krajów Europy Wschodniej[552].

---

550 International Monetary Fund, *Debt-for-Climate Swaps. Analysys, Design and Implementation,* WP 22/162

551 https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung/klima-schuldenumwandlungen-195434 [dostęp: 01.04.2026].

552 https://www.gov.pl/web/nfosigw/nfosigw-kontynuuje-wspolprace-z-bialorusia [dostęp: 01.04.2026].

Identyfikacja więc właściwej funkcji i finansowania w ujęciu międzynarodowym wymaga szczegółowej analizy *ex ante,* uwzględniającej zasoby państwa finansującego oraz regionalne uwarunkowania.

Innym instrumentem, który znajduje zastosowanie w modelu niemieckim jest wariacja kontraktu na różnicę (*contract-for-diffrence* CfD) w formule contract-for-carbon-diffrence CfCD. Jest to konstrukcja polegająca na połączeniu elementów znanych umowie o efektywność energetyczną z warunkami kontraktu CfD.

Instrument ten jest wykorzystywany w ramach niemieckiej narodowej strategii wodorowej (*German National Hydrogen Strategy*), która przyjmuje wodór jako jedno z paliw przyszłości. W zasadzie CfCD jest instrumentem prawa publicznego z uwagi na zaangażowanie z jednej strony środków publicznych mających zrównoważyć cenę jednostek emisji CO2.

Istotą rozwiązania jest związanie w umowie ceny uprawnień emisji CO2 (*strike price*). Jest ona ustalona jako element interwencji państwa mający na celu stabilizację cen uprawnień do emisji CO2. Cena ta jest stabilizowana umownie w związku z założeniem, iż przedsiębiorstwo modernizujące infrastrukturę w kierunku dekarbonizacji oraz zastosowania wodoru będzie mogło w związku z modernizacją zbyć na rynku uprawnienia do emisji CO2, które były konieczne dla rozliczenia emisji niezmodernizowanej instalacji. Zbycie tych uprawnień zapewnia przepływ finansowy na inwestycję w infrastrukturę. Jednak zmiany ceny rynkowej mogą zaburzyć finansowanie modernizacji, z tego względu w przypadku obniżenia ceny rynkowej poniżej *strike price* przedsiębiorstwo uzyska dopłatę ze środków publicznych do ceny umownej w kontrakcie CfCD. W przypadku gdy cena rynkowa będzie wyższa, niż *strike price,* różnica (*diffrence*) zostanie zwrócona podmiotowi publicznemu.

CfCD zatem może także służyć jako źródło przychodów publicznych, które mogą być dalej redystrybuowane na cele klimatyczne.

Należy zauważyć pewne podobieństwa w zakresie ustawodawstwa polskiego oraz zawieranej na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej umowy o poprawę efektywności energetycznej[553]. Istotą tej umowy jest bowiem wygenerowanie oszczędności w związku z zastosowaniem środka poprawy efektywności energetycznej, która następnie zostanie przeznaczona na inwestycję modernizującą instalację w kierunku zwiększenia efektywności energetycznej. Podobieństwem jest sposób wygenerowania dodatkowych środków w kontekście dokonanych czynności faktycznych w procesie modernizacji. Przykładowo jednostka samorządu terytorialnego może dokonać modernizacji sieci oświetleniowej, a z różnicy na cenie

553 t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 711.

energii pokryć wynagrodzenie wykonawców. Oszczędność ta może się jednak pojawić dopiero po zakończeniu modernizacji, co generuje problem przejściowego finansowania.

Zastosowanie tego typu instrumentów jest próbą wyjścia poza pomoc państwa o charakterze bezzwrotnym typu dotacyjnego. Różnicą jest jednak w przypadku *swapa* klimatycznego podział ryzyka i możliwość osiągnięcia korzyści także przez podmiot publiczny.

W zakresie prywatnego finansowania funkcjonują fundacje wspierające ochronę środowiska, natomiast dobrze rozwinięty jest rynek kapitałowy w segmencie obrotu instrumentami finansowymi, które mogą być uznane za zielone lub powiązane ze zrównoważonym rozwojem.

W notowaniach giełdy frankfurckiej znacząca rolę odgrywają indeksy ESG, które identyfikują względem inwestorów rynki zrównoważone społecznie i środowiskowo[554]. Indeksów tego typu w zależności od obszaru inwestycji można zidentyfikować kilkadziesiąt. Dla porównania warszawska giełda dla inwestorów dysponuje indeksem WIG ESG. W szczególności tego typu indeksy mogą prowadzić do budowy zrównoważonego portfela akcji dla inwestorów[555]. Na rynku niemieckim wzrasta zainteresowanie inwestycjami zrównoważonymi środowiskowo[556]. W niemieckiej literaturze przedmiotu zauważa się, iż jest możliwe korygowanie poprzez siły rynkowe kwestii osiągnięcia celów ochrony środowiska, co daje możliwość powiązania ekonomii i ekologii[557]. Ekologia wywiera także wpływ na polityki przemysłowe[558].

Niemiecki rynek kapitałowy oferuje szerokie możliwości inwestycji w zielone obligacje, zielone fundusze inwestycyjne oraz lokowanie depozytów w aktywa zrównoważone środowiskowo. W tym zakresie rynek ten jest na dalszym etapie rozwoju, niż rynek polski. Przykładowo oferta Deutsche Banku w zakresie czysto komercyjnym oferuje inwestycje w papiery wartościowe oraz fundusze zorientowane na aktywa ESG[559]. Wkład sektora bankowego w rozwój zielonych finansów w modelu niemieckim jest jednym z bardziej istotnych czynników rozwoju tego segmentu rynku finansowego[560]. W ramach finansowania odnawialnych źródeł energii widoczne jest powiązanie ze emisjami obligacji zrównoważonego rozwoju w ramach *the German Energy Transition* (*Energiewende*)[561].

554 Deutsche Börse Frankfurt https://www.boerse-frankfurt.de/sustainability/indices [dostęp: 01.04.2026].

555 L. Dziawgo, *Ekologiczne indeksy giełdowe*, Ekonomia i Środowisko z 2007 nr 1/31, s. 122.

556 M. Nerlinger, *Will the DAX 50 ESG Establish the Standard for German Sustainable Investments?* A Sustainability and Financial Performance Analysis, Credit and capital markets (Berlin) z 2020 nr 53.4 , s. 461–491.

557 M. Hauff, U.Schmid. *Ökonomie und Ökologie : Ansätze zu einer ökologisch verpflichteten Marktwirtschaft,* Stuttgart 1992, s. 43.

558 B. Rakow, *Ökologische Industriepolitik in Deutschland und Europa : eine volkswirtschaftliche Analyse des Konzeptes*, Frankfurt am Main 2013, s. 143.

559 https://www.deutschewealth.com/de/our-capabilities/esg-investing-how-we-can-help.html [dostęp: 01.04.2026].

560 H. Schäfer, *Germany: The 'Greenhorn' in the Green Finance Revolution,* Environment : science and policy for sustainable development z 2018 nr 60.1, s. 21.

561 M. Sulaman, C.Hoffmann, *From Investment to Impact: The Role of Green Finance and Technological Innovation*

Model niemiecki uzupełniają w kontekście roszczenia dotyczącego szkód w środowisku produkty ubezpieczeniowe. Odpowiedzialność deliktowa w kontekście odpowiedzialności cywilnoprawnej w niemieckim prawie ochrony środowiska wykazuje jednak niską efektywność likwidacji skutków zmian klimatu [562].

Podsumowując między modelem regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w Polsce i Niemczech istnieje szereg podobieństw, z tym zastrzeżeniem, iż model niemiecki wydaje się bardziej rozwinięty i ewoluował w kierunku instrumentów prawa prywatnego oraz instrumentów rynków kapitałowych. Pomimo, iż część instrumentów ma wciąż charakter publiczny oraz bezzwrotny (*Förderung*), także formy pomocy publicznej opierają się na zwrotnym charakterze pożyczki lub ewoluują w kierunku instrumentów znanych komercyjnym rynkom kapitałowym (*swap, contract for diffrence*). Ten element oprócz większej skali środków odróżnia model niemiecki, który w zasadzie staje się modelem instrumentów prawa prywatnego. Instytucje publiczne spełniają rolę koordynacją, ale zgodnie ze wspólnotową strategią zrównoważonych finansów ciężar akumulacji środków przesuwa się na kapitały prywatne. Oprócz tego zarządzanie instrumentami powierzane jest agencjom funkcjonujących w prywatnych form organizacyjnych, na przykład spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (*GmBH*).

W tym ujęciu uznaję, iż model niemiecki podlega daleko idącemu procesowi prywatyzacji regulacji, co ogranicza bezzwrotne i nieodnawialne finansowanie typu subwencyjnego ze środków publicznych. W sensie podmiotowym proces prywatyzacji tego modelu zapewnia elastyczność zarządzania środkami.

Model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w Niemczech jest również otwarty na współpracę międzynarodową. Wynika to ze skali środków którymi obraca gospodarka niemiecka. Otwarcie na współpracę międzynarodową jest istotną cechą tego modelu.

Rolę koordynująca dla zrównoważonych społecznie i środowiskowo finansów przejął powołany przez rząd federalny Komitet Doradczy do spraw Zrównoważonego Finansowania (*der Sustainable Finance-Beirat der Bundesregirung*). Powołany komitet prowadzi również projekcje dotyczące przyszłości modelu zrównoważonych finansów[563]. Jednym z głównych problemów jest koordynacja instrumentów przedmiotowego modelu. Na marginesie jako jedna z instytucji ochrony środowiska w Polsce funkcjonuje Państwowa Rada Ochrony Środowiska. Do zakresu działania Państwowej Rady Ochrony Środowiska należy przedstawianie propozycji i wniosków

on German Energy Transition, Renewable energy vol. 237 Part B. z 2024 nr 121665, s. 2.

562 M. Wandt, *Liability for Environmental Damage and Insurance Coverage under German Law. Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft* z 2020 nr 109.2–4, s. 209–223.

563 https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2024/06/SFB_Zukunftsbild_nachhaltiges_Finanzsystem.pdf [dostęp: 01.04.2026].

zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu[564].

W porównaniu do modelu niemieckiego polski model jest wciąż modelem osadzonym w prawie publicznym zarówno pod względem instytucji zarządzających instrumentami, jak i pod względem form dofinansowania.

Wyzwaniem dla modelu polskiego jest uzyskanie takiej równowagi interesu inwestycyjnego oraz interesu publicznego w ochronie środowiska, aby wykorzystanie komercyjnych instrumentów było również opłacalne dla inwestora w kontekście przedsięwzięć w ochronie środowiska.

Nie jest jednak możliwe przejęcie wprost doświadczeń niemieckich w drodze do osiągnięcia takiego kompromisu w przedmiotowym modelu ze względu na odmienności społeczne i inny etap rozwoju gospodarki.

4.2. Model regulacyjny Stanów Zjednoczonych Ameryki w kontekście ustroju gospodarki wolnorynkowej

Wysoka wartość porównawczą dla modeli regulacyjny opartych na ustroju społecznej gospodarki rynkowej mają wysokorozwinięte ustroje wolnorynkowe, które można określić jako liberalne. Ich funkcjonowanie jest jednak okresowo i tematycznie ograniczane interwencją państwa.

W kontekście międzynarodowej ochrony środowiska, w szczególności ograniczenia i adaptacji do zmian klimatu USA był postrzegane jako jeden z krajów, który w porównaniu do europejskich modeli regulacyjnych jest partnerem mocno osadzonym w tradycyjnej wolnorynkowej organizacji gospodarki, co wiąże się ekstensywnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych[565]. Ratyfikacja w 1992 r. przez Stany Zjednoczone umowy NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) spowodowała konieczność zmiany regionalnego podejścia do kwestii ochrony środowiska w kontekście zrównoważonego rozwoju[566]. W dniu 30 listopada 2018 r. została podpisana nowa umowa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Meksykańskimi Stanami Zjednoczonymi oraz Kanadą w celu zastąpienia umowy NAFTA. Umowa ta w skrócie jest określana jako *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA).

Pierwszą różnicą jest zatem oparcie amerykańskiego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska na specyficznych wartościach związanych z system

564 https://bip.mos.gov.pl/organy-doradcze/panstwowa-rada-ochrony-srodowiska/ [dostęp: 01.04.2026].

565 The state of sustainable finance in the United States UNEP - UN Environment Programme https://www.unep.org/resources/report/state-sustainable-finance-united-states [dostęp: 01.04.2026].

566 Hoi L.Kong, L. K. Wroth [w:] *NAFTA and Sustainable Development : History, Experience, and Prospects for Reform*, (red.) Hoi L.Kong, L. K. Wroth, Cambridge 2015, s. 1.

gospodarczym oraz ustrojem politycznym. Podejście amerykańskie do działalności gospodarczej jest głęboko zakorzenione społecznie jako podstawowa wolność i prawo obywatela do działalności ekonomicznej. Państwo pełni rolę regulatora rynków wykorzystując szeroko instrumenty administracyjnoprawne oraz niekiedy karne, tak jak w przypadku regulacji rynków kapitałowych. W tym kontekście regulatorzy rynków finansowych tacy jak SEC oraz Commodity Futures Trading Commission (CFTC) współpracują z federalnymi agencjami oraz administracją skarbową przeciwdziałając przestępczości finansowej.

W kontekście prawnym różnice w podejściu do konstrukcji instrumentów finansowych służących realizacji funkcji prawa ochrony środowiska będą wynikać z innych od europejskich korzeni amerykańskiej kultury prawnej. Jak zauważa R. Tokarczyk regulacja ochrony środowiska jest jedną z regulacji o wyższych kosztach. W tym kontekście dzieli kwestię tej regulacji na trzy rodzaje. Po pierwsze działalność rządu, działalność biznesu oraz działalność jednostek wnoszących skargi prywatne. Za jedną z pierwszych historycznych regulacji ochrony środowiska R. Tokarczyk uznaje *River and Harbors Act* z 1886 r. Od 1970 r. polityka władz federalnych opiera się na *the National Environmental Policy Act* (NEPA) oraz utworzeniu Environmental Protection Agency (EPA). R. Tokarczyk podkreśla rolę skarg prywatnych opartych na nadużyciu publicznym i prywatnym oraz doktrynie wdarcia się na teren prywatny (*trespass*). Dla mechanizmów rynkowych pierwotne znaczenie w kontekście mechanizmów rynkowych ma opodatkowanie oraz obrót limitami emisji[567].

Anglosaskie podejście oparte na wiodącej roli sądownictwa w tworzeniu doktryny, systemie *common law*, prawie precedensu orzeczniczego jest odmienne od europejskiej wizji prawa, która opiera się na pozytywistycznej koncepcji. W modelu amerykańskiej regulacji wiodąca rola ustawodawcza przypada Kongresowi[568]. Obszar legislacji w zakresie ochrony środowiska jest co do zasady zastrzeżony dla władz federalnych, natomiast zharmonizowane przepisy w tym zakresie mogą tez wydawać władze stanowe[569]. Jest to pewne podobieństwo do relacji rządu federalnego oraz władz landów niemieckich. W sytuacji zbiegu instrumentu federalnego z instrumentem stanowym, prawo stanowe musi ustąpić pola regulacji federalnej[570]. W polskim modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska problem kolizji między instrumentami federalnymi, a instrumentami stanowymi lub instrumentami krajów związkowych w przypadku niemieckiego modelu nie występuje, z uwagi na unitarny charakter ustroju. Europejskie podejście w podejściu legislacyjnym zmierza w kierunku kazuistyki oraz szczegółowych hipotez

567 R.A. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011, s. 81-86.
568 E.F. Willett, *Jak powstaje amerykańskie prawo,* 1989, s. 10.
569 M.C. Jasper, *Environmental Law,* Dobbs Ferry, N.Y 1997, s. 1.
570 R.W. Findley, D. A Farber, *Environmental Law in a Nutshell,* St. Paul 1996, s. 219.

norm prawnych[571]. Widoczne jest to w aktach ustawodawcy europejskiego, w tym dotyczących systemu środowiskowej taksonomii Unii Europejskiej. Literalne przewidzenie każdego stanu faktycznego nie jest jednak możliwe i to podejście, także w obszarze orzecznictwa dotyczącego ochrony środowiska, prowadzi dość często do poważnych problemów interpretacyjnych. Istnieje jednak pewna część regulacji ujęte w prawie pozytywnym, w szczególności po 1970 r. (regulacje NEPA)[572].

Sądownictwo amerykańskie dysponując precedensem orzeczniczym nie tylko wypełnia luki, ale wręcz konstruuje system prawa. W tym ujęciu system *common law* można uznać za bardziej elastyczny[573]. Jest to bliskie amerykańskiej myśli realizmu prawniczego, gdzie jak twierdził K. N. Llewellyn „(...) *prawo jest tym, co urzędnicy, sędziowie lub adwokaci robią ze swoimi sprawami* (…).". W nurcie tym jednym z polskich wątków jest psychologiczna teoria prawa L. Petrażyckiego.

Realizm prawniczy, liberalne podejście do wolności ekonomicznej oraz rola sądów w kształtowaniu poczucie społecznej sprawiedliwości prowadzą do wniosku, iż jedną z istotnych różnic w stosunku do modeli europejskich i azjatyckich w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w odniesieniu do amerykańskiego systemu jest znacząca rola roszczenia cywilnoprawnego oraz prawa do sądu, w szczególności w kontekście ochrony własności prywatnej. W realiach modelu amerykańskiego na granicy polityki ochrony środowiska i spraw społecznych przejawia się problem rasizmu środowiskowego, który oznacza wykluczenie osób ze względu na pochodzenie pod względem oferowania miejsc zamieszkania i prac związanych z ekspozycją na ryzyko środowiskowe, w szczególności szkodliwe czynniki w pracy i miejscu zamieszkania[574].

W tym kontekście w mojej ocenie instrumentem prawnym o charakterze procesowym w modelu amerykańskim będzie roszczenie odszkodowawcze związane z prawem do sądu. Jest to znacząca różnica w porównaniu z modelem polskim, który oparty jest na instrumentach prawa materialnego. W polskim modelu bardziej istotna od roli władzy sądowniczej, jest koordynacja jego działania przez organy administracji publicznej. Polski model zatem jest głównie przedmiotem działania władzy wykonawczej.

Zarówno podmioty prywatne jak i władze stanowe oraz federalne mogą wykorzystywać roszczenie odszkodowawcze dla pozyskania środków na ochronę i przywrócenie stanu środowiska.

571 Porównaj M. Koszowski, *Anglosaska doktryna precedensu : porównanie z polską praktyką orzeczniczą*, Warszawa 2009, s. 15.

572 K. Równy, *Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska,* Białystok1997; Z. Ziobrowski (red.), *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w USA,* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991, s. 8.

573 Ł. Bartosik, M. Urbańczyk, D. Szlingiert, *American Law and American Jurisprudence : Interpretations, Challenges, Procedures*, Poznań 2020, s. 2.

574 R. L. Revesz, *Foundations of Environmental Law and Policy,* New York 1997, s. 104.

Od strony organizacji organów ochrony środowiska wiodąca rola w modelu amerykańskim przypada federalnej Agencji Ochrony Środowiska (EPA). Agencja pełni oprócz roli podmiotu finansującego, także szeroko pojęte działania nadzorcze, kontrolne i planistyczne. Ważnym elementem jej działania są kwestie edukacji ekologicznej.

W modelu regulacji amerykańskiej można wyróżnić typy instrumentów prawnych związanych z wdrażaniem polityki ochrony środowiska. Mogą to być instrumenty typu *command-and-control* opierajace się na nakazach i zakazach, instrumenty ekonomiczne promujące określone zachowania lub instrumenty informacyjne polegające na ujawnieniu określonych informacji[575]. W porównaniu do modelu polskiego nasuwa się zestawienie tej typologii z instrumentami prawa publicznego związanymi sankcją administracyjną, instrumentami prawa prywatnego będącymi instrumentami finansowymi oraz instrumentem dostępu do informacji o środowisku lub ujawnieniami środowiskowymi SFDR.

W ramach działalności agencji funkcjonuje pojęcie *the Superfund* związane z przyjęciem *The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA). Akt ten miał ustalać zasady odpowiedzialności oraz zasady kompensacji szkód wywołanych zanieczyszczeniem środowiska. Regulacja ta opiera się na zasadzie zanieczyszczający płaci, a wpływy z jej działania są przeznaczane na projekty w zakresie ochrony środowiska, w szczególności mające przywrócić naruszony stan środowiska. CERCLA potocznie określana jest jako *The Superfund Act* [576].

Podmiotem odpowiedzialnym w przypadku zanieczyszczenia nieruchomości objętej kredytowaniem może być także bank finansujący. Od tej zasady istniej w regulacji CERCLA kilka wyjątków, które ograniczają zakres odpowiedzialność, natomiast sama koncepcja obciążenia profesjonalnej instytucji finansowej obowiązkiem badania w analizie ryzyk oraz w analizie kredytowej potencjalnych szkód w środowisku związanych z finansowaniem konkretnej nieruchomości wydaje się być interesująca.

The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), upoważnia amerykańską Agencję Ochrony Środowiska (EPA) do reagowania na zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska stwarzane przez substancje niebezpieczne na nieruchomościach.

Agencja może wymagać od podmiotów odpowiedzialnych likwidacji zanieczyszczeń lub może bezpośrednio wdrożyć działania, a następnie odzyskać koszty usunięcia zanieczyszczeń od podmiotów odpowiedzialnych. Sekcja 107 CERCLA definiuje podmiot odpowiedzialny w

575 A. Rowell, J. van Zeben, *A Guide to U. S. Environmental Law,* Oakland California 2021 s. 59.
576 M.C. Jasper, *Environmental Law,* Dobbs Ferry, N.Y 1997, s. 27.

pierwszej kolejności jako właściciela, zarządcę lub podmiot odpowiedzialny za transport lub utylizację zanieczyszczeń na nieruchomości.

W kontekście banku finansującego istotne jest określenie jego roli w procesie zarządzania nieruchomością. W zależności od konstrukcji produktu finansowego bank może być właścicielem albo brać udział w operacyjnym zarządzaniu nieruchomością będąca przedmiotem finansowania

Należy zauważyć, że nadal istnieje możliwość, aby bank lub pożyczkodawca poniósł odpowiedzialność za zanieczyszczenie na nieruchomości, jeśli okaże się, że bank lub pożyczkodawca działa jako właściciel lub zarządca zanieczyszczonej nieruchomości[577].

Mechanizm ten potwierdza rolę jaką prawo do sądu oraz odpowiedzialność odszkodowawcza pełni w amerykańskiej kulturze prawnej.

Wpływ na model regulacyjny ma również ustrój państwa, który w systemie prawa amerykańskiego znajduje odbicie w podziale na prawo stanowe oraz federalne. Część kompetencji także tych związanych z finansowaniem ze strony organów publicznych pozostaje w zakresie prawa stanowego.

Każdego roku EPA przyznaje ponad 4 miliardy dolarów na dotacje i inne umowy pomocowe. Od małych organizacji *non-profit* po beneficjentów stanowych. EPA pozostaje głównym narzędziem ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska[578].

Różnica pomiędzy EPA, a polskimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej (NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze) polega na tym, iż EPA nie jest tylko instytucją finansującą, ale zarządza pewnymi obszarami zadań publicznych, na zasadzie na jakiej w polskim ustroju działa minister właściwy do spraw klimatu albo środowiska. Jest więc centrum finansowym i operacyjnym zarządzania obszarem ochrony środowiska w modelu amerykańskim.

EPA wykorzystuje szereg instrumentów w celu realizacji przydzielonych jej funkcji. Co do zasady instrumenty te można podzielić na kontrakty (zamówienia publiczne), granty (dotacje) i porozumienia o współpracy.

Ustawa o federalnych dotacjach i porozumieniach współpracy z 1977 r. (*The Federal Grant and Cooperative Agreement Act*) wymaga od agencji federalnych rozróżnienia między relacjami zamówień publicznych, a umowami grantu i współpracy. Ustawa wymaga, aby wybór i wykorzystanie instrumentów finansowania odzwierciedlało rodzaj umowy między stroną federalną, a beneficjentem. Jeżeli głównym celem EPA jest nabycie mienia lub usług od odbiorcy w celu uzyskania bezpośredniej korzyści lub korzystania przez agencję, wówczas ustanawiany jest

577 Lender Liability and Applicability of All Appropriate Inquiries https://www.epa.gov/system/files/documents/2023-01/Lender%20Liability%20with%20pub.pdf [dostęp: 01.04.2026].

578 EPA Grants US EPA https://www.epa.gov/grants [dostęp: 01.04.2026].

stosunek umowny zamówienia publicznego. Regulacja oferuje kilka testów pozwalających określić właściwy stosunek umowny. Jeżeli identyfikowane jest zamówienie publiczne na rzecz EPA, jego cel musi wynikać z zapotrzebowania własnego agencji potwierdzonego opracowanym przez agencję opisem przedmiotu zamówienia. Dodatkowo jeżeli bezpośrednim odbiorcą efektu rzeczowego projektu jest agencja, reżim prawny będzie związany z zamówieniem publicznym. Jeżeli natomiast projekt jest realizowany dla celów własnych beneficjenta i nie jest związany z potrzebami agencji, natomiast agencja uczestniczy w projekcie poprzez finansowanie, właściwym instrumentem jest umowa grantu. Jeżeli udział agencji w projekcie polega na dedykowaniu osób do współpracy w projekcie, między stronami powinno być nawiązane porozumienie[579].

Współpraca między EPA, a poszczególnymi stanami może przyjmować formę ustanowienia stanowego funduszu rewolwingowego, który z istoty jest funduszem odnawialnym. Jego działanie polega na wniesieniu do jego aktywów grantu federalnego, który dalej jest przeznaczany na zwrotne formy dofinansowania, w szczególności pożyczki.

Przykładowo EPA współpracuje ze władzami stanowymi oraz Puerto Rico w formule Funduszy Rewolwingowych Czystej Wody, których celem jest tworzenie infrastruktury zapobiegającej zanieczyszczaniu wód oraz dostarczaniu czystej wody pitnej. Oprócz grantu federalnego wkład do funduszu w wysokości 20 procent ponoszą poszczególne stany. Władze stanowe są odpowiedzialne za funkcjonowanie funduszy. W ramach funduszy władze stanowe mogą udzielać różnego rodzaju pomocy, w tym pożyczek, refinansowania, udzielania gwarancji, finansowania zakupu obligacji[580]. Jednym z częstych motywów w zarządzaniu gospodarką wodną w przypadku dofinansowań jest zarządzanie wodami sztormowymi, co wynika z geograficznego położenia USA[581]. Rola EPA w kształtowaniu systemu stanowych funduszy rewolwingowych koncentruje się na monitowaniu i nadzorze zarządzania finansowego tymi funduszami przez władze stanowe. Istotne znaczenie mają kontrybucje federalne, które umożliwiają rozpoczęcie działalności tych funduszy[582].

W obszarze ochrony środowiska władze federalne podobnie jak w zakresie regulacji rynków finansowych w przypadku wykrycia nieprawidłowości wykorzystują formułę ugody sądowej do ściągnięcia kar i odszkodowań przeznaczanych na cele ochrony środowiska.

---

579 The Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977 US EPA https://www.epa.gov/grants/federal-grant-and-cooperative-agreement-act-1977 [dostęp: 01.04.2026].

580 About the Clean Water State Revolving Fund (CWSRF) US EPA https://www.epa.gov/cwsrf/about-clean-water-state-revolving-fund-cwsrf#works [dostęp: 01.04.2026].

581 Stormwater Rules and Notices US EPA https://www.epa.gov/npdes/stormwater-rules-and-notices

582 C. Jones, *The Role of State Revolving Funds in Clean Water and Drinking Water Infrastructure : Overview and Sustainability Issues,* New York 2016 s. 43.

We wrześniu 2015 roku EPA oskarżyła koncern Volkswagena o instalowanie w samochodach z silnikami wysokoprężnymi oprogramowania, które pozwalało pojazdom oszukiwać w testach emisji spalin EPA. Rzeczywista emisja tlenków azotu (NOX) w pojazdach była 40 razy wyższa niż dozwolone normy. Skandal, znany jako „*Dieselgate"*, okazał się największym w historii przemysłu motoryzacyjnego, a suma kar i odszkodowań wyniosła ok. 30 miliardów dolarów[583].

Model amerykański w pewnej części opiera się na zrównoważeniu oferty rynków finansowych oraz zrównoważeniu działalności przedsiębiorców. Po pierwsze zatem rynek amerykański pozostawał w tyle za rynkiem europejskim wobec trudnych negocjacji międzynarodowych umów klimatycznych[584]. Kwestie związane z zielonymi finansami wróciły na krótki okres do priorytetów administracji federalnej.

Instrumenty prawa publicznego mogą stanowić dźwignię dla zrównoważenia środowiskowego rynków finansów, które są jednym z fundamentów amerykańskiej gospodarki. Dostępność kredytu jest ważnym elementem prawa do wolności działalności gospodarczej. Oprócz finansowania kredytem, inwestorzy obracają instrumentami finansowymi, w szczególności papierami wartościowymi. Na rynkach amerykańskich znacząca rolę odgrywają profesjonalne firmy ubezpieczeniowe ze względu na powszechność wykorzystania ubezpieczeń majątkowych do zabezpieczania różnego rodzaju projektów oraz aktywów.

Zrównoważenie rynków finansowych zachowuje podobne cechy jak w przypadku modeli europejskich. Istnieje ciągły wzrost inwestycji odpowiedzialnych społecznie i środowiskowo (*Social Responsible Investment*).

Polityki stanowe i federalne powinny być ukierunkowane na transformację klimatyczną gospodarki. Szczegółowego badania stanu zrównoważenia finansów na rynkach amerykańskich dokonała Organizacja Narodów Zjednoczonych w raporcie z 2016 r.[585].

Dla spółek giełdowych wytyczne opublikowała między innymi nowojorska giełda (the New York Stock Exchange) opisując zasady raportowania i ujawniania informacji dotyczących

583 https://www.forbes.com/sites/georgkell/2022/12/05/from-emissions-cheater-to-climate-leader-vws-journey-from-dieselgate-to-embracing-e-mobility/ [dostęp: 01.04.2026].

584 Porozumienie konferencji klimatycznej COP 21 z 2015 r. USA ratyfikowały we wrześniu 2016 r., jednak rok później decyzję o wystąpieniu z porozumienia ogłosił prezydent Donald Trump. W 2021 r. nowo zaprzysiężony prezydent Joe Biden podpisał akt wykonawczy dotyczący powtórnego przystąpienia USA do porozumienia paryskiego. Po zmianie władzy i wygranych wyborach prezydenckich w 2024 r. prezydent Donald Trump ponownie podjął decyzję o wystąpieniu USA z porozumienia paryskiego i zmianie polityki federalnej w kwestiach klimatycznych.

585 The State of Sustainable Finance in the United States https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9828/-The_state_of_sustainable_finance_in_the_United_States-2016The_State_of_Sustainable_Finance_in_the_US.pdf.pdf?sequence=3&amp%3BisAllowed= [dostęp: 01.04.2026].

zrównoważonego rozwoju[586]. Na podstawie zestawienia Forbsa można w 2024 r. zidentyfikować kilkadziesiąt najlepszych funduszy inwestycyjnych opierających swoją alokację na zasadzie zrównoważenia środowiskowego i społecznego inwestycji[587].

W obszarze bankowości amerykańska agencja EPA promuje koncepcję Zielonych Banków (*Green Bank*). Celem tych instytucji jest promowanie celów środowiskowych i uznanie określonej misji. Nie są to wyłącznie banki komercyjne. Zielone Banki mogą być tworzone przez władze federalne, stanowe lub przez organizacje pozarządowe. Pierwszym Zielonym Bankiem w USA był Green Bank Connecticut, który rozpoczął działalność w 2011 r. na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego stanu Connecticut. Ich zadaniem jest tworzenie dźwigni finansowej dla banków komercyjnych oraz identyfikacja, a także likwidacja luk inwestycyjnych na rynkach finansowych. Zadanie to wydaje się analogiczne do zadania polskich państwowych i samorządowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które również w działalności pożyczkowej mają za zadanie przejęcie projektów o stopniu ryzyka i innowacyjności nieakceptowalnych w komercyjnej analizie kredytowej.

Wydaje się zatem, iż wnioskiem porównawczym dla modelu polskiego, może być kwestia zaangażowania sił wolnego rynku i władzy sądowniczej do po pierwsze zadań ochrony środowiska, po drugie do poszukiwania instrumentów i źródeł finansowania tych zadań. Są to aspekty wynikające ze specyfiki amerykańskiego ustroju politycznego i prawnego, które są trudne do przeniesienia w inne realia społeczne. W aspekcie merytorycznym pod uwagę należy wziąć rolę odpowiedzialności odszkodowawczej w polskim modelu regulacyjnym. Dodatkowo dalsza przyszłość amerykańskiego modelu regulacyjnego staje pod znakiem zapytania wobec zmiany polityki państwa przez nową administrację prezydencką po wyborach w 2024 r.

586 ESG Disclosure Guidance New York Stock Exchange https://www.nyse.com/esg/disclosure-guidance [dostęp: 01.04.2026].

587 The Best ESG Funds Of 2024 – Forbes Advisor https://www.forbes.com/advisor/investing/best-esg-funds/ [dostęp: 01.04.2026].

4.3. Japoński model regulacyjny w kontekście roli korporacji w ustroju gospodarczym

Rynki amerykańskie są silnie gospodarczo związane z obszarem Azji i Pacyfiku. Z państw tego obszaru pod względem modelu gospodarczego determinującego kształt modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska przykładem ustroju gospodarczego opartego o rolę korporacji w obrocie jest Japonia. Pewną cechą tego modelu jest wpływ prawa amerykańskiego związany z okresem okupacji Japonii po drugiej wojnie światowej[588]. Niewątpliwie gospodarka japońska w okresie powojennym przeszła intensywny proces odbudowy.

Dla wyjaśnienia pojęcie korporacjonizmu, którym posługuję się w tym rozdziale dotyczy roli japońskich przedsiębiorstw zależnych pośrednio lub bezpośrednio od państwa w kontekście niżej opisanej lojalności i chęci dobrowolnego spełnienia polityki władz publicznych. Korporacje te tworzą grupy kapitałowe(*keiretsu*) decydujące o sile i kierunku działania gospodarki. Termin *keiretsu* oznacza łączenie wielu podmiotów w całość[589]. Pojęcie korporacji dotyczy więc w szczególności japońskich instytucji finansowych zaangażowanych w publiczne programy finansowania ochrony środowiska.

Korporacjonizm japoński wynika z głębokich tradycji powiązania członków społeczeństwa z elitą zgromadzoną przy cesarzu oraz feudalnych dworach szlacheckich. Wierność ze stosunków feudalnych przełożyła się na sposób organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych opartych na wewnętrznej etykiecie oraz szacunku do osób wyżej osadzonych w hierarchii danej korporacji. Nie są to pojęcia związane z europejskim rozumieniem państwa, posłuszeństwa i demokracji. Z tego względu w ujęciu japońskim kwestia sposobu regulacji zyskuje odmienne rozumienie, niż w modelu europejskim.

Nie można zatem opisywać japońskiego modelu regulacyjnego jako opartego na społecznym podejściu, podobnie jak w Polsce lub Republice Federalnej Niemiec. Kierunek wartości jest w tym ujęciu spolaryzowany i orientacja jest raczej skierowana na układ organizacji życia społecznego i gospodarczego. W kontekście relacji pracowniczych w korporacji japońskiej wiodący jest aspekt hierarchii stanowisk[590]. Specyficzne poczucie odpowiedzialności dotyczy także poczucia winy wyższych menadżerów za błędy i uchybienia w działalności korporacji[591]. Konstrukcja kultury korporacyjnej, w tym związanej z akceptacją pewnych wartości na zasadzie

588 J. Zeitlin, G. Herrigel, *Americanization and Its Limits : Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan,* Oxford 2000, s. 2; R. W. Kostal, *Laying down the Law : The American Legal Revolutions in Occupied Germany and Japan,* Cambridge 2019, s. 23.

589 J. Grabowiecki, *Grupy kapitałowo-przemysłowe keiretsu w nowych uwarunkowaniach rozwojowych gospodarki Japonii : przyczyny regresu,* Białystok 2006, s. 7

590 M. Aoki, R. P. Dore, *The Japanese Firm : The Sources of Competitive Strength,* Oxford 2008, s. 12.

591 R. Clark, *The Japanese Company,* New Haven 2010, s. 125.

specyficznej etyki może być ukazanych w kilku wymiarach. Pierwszy to antropologiczny opierający się na pewnych mitach, historiach, zdarzeniach w działaniu korporacji, a także systemie jej symboli i znaków. W sensie kognitywnym jest to wspólne ujęcie i postrzeganie wartości i wizerunku korporacji przez jej pracowników. Pełny wymiar kształtuje przywództwo oraz proces decyzyjny[592]. System wartości jest adresowany do wspólnoty w ujęciu podmiotowym[593].

Zatem interes majątkowy korporacji będzie przewodni w aksjologii modelu regulacyjnego. Zaistnienie obok tego modelu interesu publicznego w ochronie dobra wspólnego jest dość złożone, ponieważ trudno odnaleźć jego zamiennik w japońskiej kulturze prawnej. Polityka środowiskowa w Japonii opiera się w pewnej części na roli państwa wskazującej kierunki i dobrowolnym zastosowaniu kierunkowego podejścia przez korporacje, które jednak zawsze uwzględniają pewien rachunek ekonomiczny[594].

Z tego względu konstrukcja japońskiego modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska musi uwzględniać rozumienie miejsca i roli jednostki w systemie korporacyjnym. Środowisko naturalne może być zasobem korporacji, a prawo jednostki do korzystania z niego może być znacznie ograniczone. Główna rola przypada specyficznie rozumianej etyce powinności i obowiązku. Stanowiska kierownicze w korporacji w ujęciu azjatyckim cechują się autonomią i pewną dozą niezależności względem udziałowców. Autonomię tą równoważy jednak odpowiedzialność i etyka za powierzone zadania[595].

W kontekście modelu japońskiego został zauważony związek pomiędzy efektywnością ochrony środowiska i efektywnością ekonomiczną korporacji[596]. Z drugiej strony nowożytna historia przynosi szereg katastrof w środowisku, które mogą zmienić percepcję funkcji prawa ochrony środowiska ponad kwestie ekonomiczne. W Japonii takim zdarzeniem była awaria elektrowni atomowej *Fukushima Daiichi*, która spowodowała znaczne zanieczyszczenie poprzez emisję promieniowania do powietrza, gleby i wód morskich. W sposobie zarządzenia tą katastrofą można zaobserwować symptomy korporacyjnego podejścia do rozwiązania tego problemu. Przykładem może być trudność w wykazaniu przełożonemu błędu w procesie zarządczym, co wynika wprost z korporacyjnego podejścia. Przyczyną katastrofy było trzęsienie ziemi oraz tsunami które naruszyło sześc funkcjonujących reaktorów *Fukushima Daiichi*. Skala katastrofy przekroczyła

592 T. Kono, S. R Clegg. *Transformations of Corporate Culture : Experiences of Japanese Enterprises,* Berlin, 1998, s. 6.

593 M. Krasiński, *System kaizen w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej,* Wrocław 2017, s. 16.

594 D. Flath, *The Japanese Economy,* Oxford England ; Oxford 2014, s. 260.

595 J.P. H. Fan, M. Hanazaki, J.Teranishi, *Designing Financial Systems in East Asia and Japan,* London 2004, s. 4.

596 Institute for Global Environmental Strategies, *Corporate Environmental and Financial Performances and the Effects of Informational Instruments of Environmental Policy in Japan* Kansai Research Center 2005/5e; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. *Environmental Performance Reviews. Japan,* Paris OECD 2002.

szacunki względem zabezpieczeń. Fala tsunami osiągnęła wysokość dwunastu metrów przelewając się przez sześciometrowe zapory, co doprowadziło do uszkodzenia źródeł zasilania[597]. Jednym z instrumentów zarządzenia szkodą atomową były porozumienia w sprawie wypłaty odszkodowań[598].

Powyższa aksjologia w mojej ocenie powoduje, iż koncentracja w japońskim modelu regulacyjnym finansowania ochrony środowiska dotyczy instrumentów prawa prywatnego, w szczególności instrumentów rynków kapitałowych, ponieważ wymaga tego zaistnienie interesu inwestora (korporacji). Przy przyjęciu aksjologii korporacyjnej stosowanie instrumentów prawa publicznego opartych na interesie publicznym oraz społecznym może być utrudnione. Źródłem jednak stymulacji i decyzji pozostaje państwo, które może nałożyć określone obowiązki na wybrane korporacje. Pastwo może również stymulować emisje zielonych papierów wartościowych, takich jak *green bonds*.

W kulturze prawnej Japonii odzwierciedlają się podstawy filozoficzne funkcjonowania społeczeństwa. Kultura prawna Japonii jest uwarunkowana historią oraz procesami recepcji prawa obcego. Historycznie można wyróżnić kilka etapów tej recepcji poprzez wpływy prawa chińskiego od połowy pierwszego wieku naszej ery, poprzez recepcję prawa niemieckiego i francuskiego w okresie kolonializmu oraz ostatecznie po drugiej wojnie światowej związki z prawem amerykańskim[599].

Wpływy obcego prawa miały realny wpływ na kształtowanie kultury prawnej Japonii, jednak w niektórych przypadkach przyjęcie wybranych instytucji prawnych mogło mieć symboliczny wymiar.

Kluczową rolę w kształtowaniu systemu prawnego, także w kontekście ochrony środowiska miały tradycyjne wartości kultury japońskiej. Z tego względu nie jest możliwe proste porównanie europejskich modeli finansowania ochrony środowiska z modelem japońskim albo innymi regulacjami azjatyckimi.

W pierwszej kolejności podobnie jak w kulturze chińskiej konfucjanizm, czy też taoizm, jako pewien sposób urządzenia świata w społeczeństwie japońskim wiodąca role odgrywał shintoizm. Warto w tym miejscu podkreślić brak możliwości zrównania konfucjanizmu, taoizmu, czy też shintoizmu z religiami europejskimi. Sam element drogi (*tao* lub *dao* z j. chińskiego) wskazuje na bardzo praktyczny wymiar tych systemów religijno-filozoficznych dla całego

---

597 K. Kushida, *Japan's Fukushima Nuclear Disaster: An Overview* [w:] E.D. Blandford, S.D.Sagan, *Learning from a Disaster : Improving Nuclear Safety and Security after Fukushima,* Stanford California, Stanford Security Studies 2016 s. 10.

598 Organization for Economic Cooperation and Development, *Japan's Compensation System for Nuclear Damage As Related to the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident,* OECD Publishing, Paris 2012, s. 83.

599 T. Drozdowski, *Recepcje prawa we współczesnej Japonii* w: *Prawo i kultura we współczesnej Japonii,* red. Maria Marszałek-Kawa, Mariusz Bidziński, Toruń 2017, s. 10.

społeczeństwa. Rozwój *shinto* miał wieloaspektowy charakter[600]. W filozofii japońskiego buddyzmu człowiek łączy się z naturą (ziemią) w sposób który obejmuje specyficzne pojęcie etyki i relacji ze środowiskiem[601].

Shintoizm stanowi dla kultury Japonii nie tyle religię opartą na idei oddawania szacunku bóstwom (*kami*), ale sposób organizacji państwa, społeczeństwa, rodziny, a także otaczającej człowieka przyrody. Porządek przyrody jest jednak związany także z poczuciem odpowiedzialności, honoru oraz roli władcy absolutnego, który zapewnia trwanie tego porządku. Zatem wartości leżące u podstaw kultury prawnej Japonii mają wymiar kompleksowy względem całego świata i społeczeństwa, ale także wymiar hierarchiczny względem władcy. Pewną rolę w tej hierarchii zajmują również zasoby naturalne.

Ten ostatni wątek przejawia się w rozumianej przez europejczyka kelsenowskiej powinności opartej na normatywnej teorii prawa. Dla kultury prawnej Japonii powinność nie ma jednak źródła w zewnętrznej normie prawnej, a bardziej w duchu shintoizmu dotyczy wewnętrznego poczucia honoru, odpowiedzialności za powierzone zadanie prowadzącej do zachowania panującego porządku. Porządek ten może również obejmować zależności między człowiekiem, a środowiskiem. Z tego względu poszukujący kazuistycznej regulacji danego problemu europejczyk, może nie odnaleźć znanego sobie systemu prawa, lecz napotkać szereg miękkich regulacyjnie, ale wiążących społecznie instytucji zapewniających działanie całego modelu prawnego. Jednym z takich pierwotnych pojęć jest pojęcie honoru i czystości serca (*magokoro*)[602].

Używając bardziej uniwersalnego pojęcia zatem ważnym źródłem kultury prawnej i specyficznie dla europejczyka rozumianego pojęcia obowiązku jest japońska tradycja[603]. Prawo stanowione może być natomiast rozumiane jako fasada (*tatemae*) dla właściwego obowiązku wywodzonego z tradycji . Pomimo tego instytucje japońskie mogą być przedmiotem porównania z europejskimi. W kulturze azjatyckiej przejawia się w przeciwieństwie do zewnętrznego obowiązku, wewnętrzna poczucie świadomego posłuszeństwa i „patrzenia" sercem (chińskie *xin,* jap. *shin*).

W kontekście zarządzania oraz administracji państwa objawia się pojęcie *gyoseishido.* Jest to pewna cecha relacji w hierarchii władca lub organ państwowy względem jednostki, organizacji lub przedsiębiorstwa (korporacji). Zagadnienie to poddał szczegółowej analizie L. Leszczyński [604],

600 J. W. Hall, Marius B. Jansesn, M. Kanai, D. Twitchett, *The Cambridge History of Japan, Volume I,* Cambridg 1993, s. 328

601 J.B. Callicott, J. McRae, *Environmental Philosophy in Asian Traditions of Thought* Albany, New York 2014, s. 250.

602 A. Kość, *Filozoficzne podstawy prawa japońskiego w kulturze prawnej*, Lublin 2001 s. 35.

603 M. Depta, *Honne i Tatemae – różnice między prawem stanowionym, a stoswaniem prawa w Japonii*.w:*Prawo i kultura we współczesnej Japonii,* red. Maria Marszałek-Kawa, Mariusz Bidziński, Toruń 2017, s. 28-29; J.W. Hall, *Japonia od czasów najdawniejszych do dzisiaj*, Warszawa 1979, s. 13.

604 L. Leszczyński, *Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej,* Lublin 1996, s. 83.

który za S. Hayashi podaje najwcześniejszą definicję *gyoseishido* z lat 60 tych XX w. Zatem *gyoseishido* może być rozumiane jako działanie organu administracji względem pewnego obszaru administracji w celu wykonywania ustaw oraz przypisania im wiążących środków wobec określonych podmiotów. Jeżeli następuje dobrowolne spełnienie w zależności od istnienia podstawy prawnej organ administracji może kierować lub doradzać podmiotowi albo w przypadku braku wyraźnej podstawy prawnej, wyrazić swoją wolę i oczekiwanie spełnienia określonych wytycznych. Występuje pewien rozdział władzy od środków przymusu, można nawet zauważyć relatywną słabość władzy wobec wykorzystania społecznych narzędzi kontroli[605].

Zatem jest to instytucja z pogranicza prawa oraz polityki warunkowana kulturowym znaczeniem zwierzchności w Japonii. Odmowa spełnienia oczekiwania zwierzchnika może być powodem hańby i powinna być objawiona wstydem. Przy podejściu do obowiązku *gyoseishido* można odwołać się do *bushido* systemu filozoficznego leżącego u podstaw moralności, rozumianej jako postępowanie w danej sytuacji społecznej w sposób oczekiwany i zgodny z porządkiem[606].

Ten sposób filozoficznego funkcjonowania obowiązku w Japonii w zestawieniu z zarządzaniem opartym na organizacji korporacji określa możliwe ścieżki konstrukcji modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w Japonii.

W kontekście środowiska naturalnego jak wskazuje M. Depta jednym kluczowych czynników kształtujących system prawny Japonii ma wyspiarski charakter tego kraju. Do tego twierdzenia dodałbym także czynniki klimatyczne związane z wysokim ryzykiem wystąpienia katastrofy naturalnej takiej jak trzęsienie ziemi lub tsunami.

Jednym z czynników wpływających na rozwój ochrony środowiska w Japonii w latach 60 -tych XX w. była kwestia budowy w okresie powojennym kombinatów przemysłowych, które emitowały do środowiska znaczne ilości zanieczyszczeń. Pierwsze problemy z zanieczyszczeniem powietrza oraz związane z tym regulacje wynikały z kilku wydarzeń związanych z zatruciem powietrza w Yokkaichi, zatruciem kadmem w Prefekturze Toyama oraz wyciekiem metylortęci w Minamata i Niigata. Te cztery przypadki zostały potocznie nazwane „*the Big Four Pollution Court Cases"* i były przyczyną dynamicznej regulacji ochrony środowiska[607]. Na początku lat 70-tych w Japonii została utworzona Agencja Ochrony Środowiska[608]. Powołana agencja rozpoczęła publikacje standardów i regulacji związanych z ochrona środowiska podejmując próbę opisania regulacji modelu japońskiego, a niezależnie dokonano nowelizacji w kierunku sankcji karnych

605 J.O. Haley, *Authority without Power : Law and the Japanese Paradox,* New York 1991, s. 13.
606 K.G. Henshall*, Historia Japonii,* Warszawa 2011 s. 77.
607 C. Holroyd, *Green Japan : Environmental Technologies, Innovation Policy, and the Pursuit of Green Growth*, Toronto 2018 s. 47.
608 C. Totman, *Historia Japonii*, Kraków 2009 s. 657.

związanych z zanieczyszczeniami[609]. Od tego momentu Japonia rozpoczęła ożywioną politykę w zakresie ochrony środowiska[610] W dniu 13 listopada 1993 r. w życie weszła ustawa Podstawowe Prawo Ochrony Środowiska (*The Basic Environmental Law*), która w sekcji 8 art. 37-40 ramowo uregulowała kwestię ponoszenia kosztów i środków finansowych na zapewnienie realizacji potrzeb projektów mających zapobiegać zanieczyszczeniu środowiska. Warto podkreślić, iż odpowiedzialność za realizację projektów w ochronie środowiska została podzielona w związku z art. 6-8 powyższego prawa pomiędzy państwo, samorząd oraz korporacje. Zgodnie z art. 8 ust. 1 korporacje w prowadzonej działalności gospodarczej powinny działać w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Natomiast art. 8 ust. 4 wskazuje na pewnego rodzaju oczekiwanie ustawodawcy, iż korporacje podejmą dobrowolne działania na rzecz ochrony środowiska i redukcji zanieczyszczeń, a także iż korporacje będą współpracować z państwem oraz samorządem w celu realizacji polityk ochrony środowiska. W tym przepisie zatem odbija się obraz połączonego systemu gospodarczego działającego na zasadzie korporacjonizmu oraz obraz specyficznego podejściu do obowiązku w kulturze z japońskiej. Podstawą tej współpracy powinny być wydane przez władze publiczne plany oraz polityki.

Uzupełnieniem regulacji jest prawo promujące działalność gospodarczą uwzględniającą ochronę środowiska przez określone korporacje (*Law Concerning the Promotion of Business Activities with Environmental Consideration by Specified Corporations, etc., by Facilitating Access to Environmental Information, and Other Measures*)[611]. W pewnym sensie art. 1 tej regulacji promuje zasadę zrównoważonego rozwoju poprzez powiązanie obowiązku państwa w udostępnianiu informacji dotyczących działalności gospodarczej oraz ochrony środowiska, a także dokonywanie przez korporacje obowiązku ocen środowiskowych. Transparentność działań ma zapewnić publikacja raportów. W 2000 r. została wydana ustawa o promocji zakupu usług i towarów ekologicznych przez państwo oraz inne podmioty (*Act on Promotion of Procurement of Eco-Friendly Goods and Services by the State and Other Entities*)[612]. Nawiązując do typologii instrumentów prawa prywatnego w polskim modelu regulacyjnym nasuwa się wniosek w sprawie

609 Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan 1, General* Tokyo 1980 (w szczególności Basic Law for Environmental Pollution Control w zakresie ponoszenia kosztów s. 6); Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan 2, Air* Tokyo 1980 (w szczególności kontrola hałasu s. 57); Environment Agency. *Environmental Laws and Regulations in Japan. 3, Water,* Tokyo 1980. (w szczególności ochrona środowiska morskiego s. 51); Environment Agency. *Environmental Laws and Regulations in Japan. 4, Nature,* Tokyo1980 (polityki s. 95); Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan. 5, Standards* Tokyo 1980 (standardy techniczne dotyczące norm emisji); *Environmental Laws and Regulations in Japan,* Environment Agency, Tokyo 1974; H. Oda, *Japanese Law,* New York 2009, s. 435.

610 Environmental Protection Policy Ministry of the Environment, Government of Japan https://www.env.go.jp/en/policy/plan/intro.html [dostęp: 01.04.2026].

611 Law No. 77 of 2004.

612 Law No. 100 of 2000.

sformułowania warunków zielonej sprzedaży towarów i usług, także poza sektorem zamówień publicznych.

Model japoński opiera się oprócz systemu grantowego, także na finansowaniu zwrotnym w postaci zielonych pożyczek oraz emisji zielonych obligacji (finansowanie dłużne)[613].

Przy zaangażowaniu korporacji oraz instytucji finansowych filarami zrównoważonego finansowania w Japonii są zielone obligacje, obligacje powiązane ze zrównoważonym rozwojem, a także odpowiednio zielone pożyczki oraz pożyczki powiązane ze zrównoważonym rozwojem. Różnica między instrumentem *green*, a instrumentem SL (*sustainability linked*) została opisana w rozdziale dotyczącym instrumentów prawa prywatnego. Polityki japońskie znajdują odwołanie przy konstrukcji emisji zielonych obligacji, do standardów określonych przez ICMA. Należy również zauważyć wsparcie grantowe dla dokumentacji zielonych emisji lub pożyczek pokrywające od 40 do 80 procent kosztów weryfikacji warunków emisji. O dofinansowanie wnioskują wybrane korporacje oraz instytucje finansowe[614]. Japoński rynek finansowy jest pewnego rodzaju mieszanym rozwiązaniem między system finansowym anglosaskim opartym na mechanizmach rynków kapitałowych w procesie finansowania przedsiębiorstw oraz systemem europejskim cechującym się dominująca rolą sektora bankowego z ograniczona rolą rynku kapitałowego[615]. Rozróżnienie to ma bezpośrednie przełożenie na kształt cześci prywatnej modelu regulacyjnego finansowania ochrony środowiska

W tym zakresie bezzwrotne dofinansowanie uzupełnia model zorientowany na zarządzanie korporacyjne poprzez wsparcie emitentów dłużnych papierów wartościowych, takich jak w szczególności zielone obligacje[616]. W ujęciu może dojść do zbiegu instrumentów bezzwrotnych z instrumentem obligacji. Wśród odbiorców dofinansowania znajdują się największe japońskie banki. Wydaje się, iż to właśnie emisje zielonych papierów wartościowych są głównym czynnikiem transformacji japońskiej gospodarki w gospodarkę zrównoważoną.

Na marginesie japońska gospodarka jest dla globalnych finansów kluczowym rynkiem, z uwagi na to, iż jest zaliczana do elitarnego grona kilku najlepiej rozwiniętych systemów gospodarczych. Jest to wobec stanu tej gospodarki po drugiej wojnie światowej niewątpliwe sukces tego kraju oparty na konsekwencji. Przy analizie porównawczej japońskiego modelu widoczna jest społeczna dyscyplina, która przenoszona jest również na pole ochrony środowiska. Świadomość

613 Ministry of Environment Japan Policy package on sustainable finance https://greenfinanceportal.env.go.jp/pdf/related_policies/policy_package_1.pdf [dostęp: 01.04.2026].
614 Financial Support Programme for Green Bond Issuance https://greenfinanceportal.env.go.jp/en/greenfinance/promotion_support/issuance_list.html [dostęp: 01.04.2026].
615 J. Majewski, *Rynki finansowe a nadzór nad korporacją w Japonii,* Warszawa 2007, s. 117.
616 Institute for Global Environmental Strategies, *Current Situation and Challenges of Green Bonds in Japan from the View Point of Promoting Repeat Issuance - Analysis on Results of a Questionnaire Survey to Issuers,* lipiec 2019.

ekologiczna społeczeństwa jest istotnym czynnikiem rozwoju regulacji ochrony środowiska w modelu japońskim[617]. Przykładowo w kontekście gospodarki odpadami z gospodarstw domowych w zależności od regionu kategorie odpadów mogą się dzielić nawet na kilkanaście lub w zależności od regionu kilkadziesiąt szczegółowych kategorii, których segregacja jest rygorystycznie stosowana.

W kontekście wsparcia grantowego dobrym przykładem wartości na jakich opiera się model japoński jest proces powołania oraz działanie Japońskiego Funduszu Ochrony Globalnego Środowiska (*Japan Fund for Global Environemnt*). Fundusz ten został założony w 1993 r. z inicjatywy rządowej ze wsparciem prywatnych korporacji. Wpływy funduszu są przeznaczane w szczególności na wsparcie organizacji pozarządowych na projekty związane z zachowaniem stanu środowiska. W tym kontekście realizowana jest funkcja konserwacyjna[618]. Fundusz jest organizacyjnie powiązany z Agencją Odtworzenia i Konserwacji Środowiska (*Environmental Restoration and Conservation Agency of Japan* ERCA).

Agencja ERCA została utworzona 1 kwietnia 2004 r. w wyniku częściowej reformy administracji japońskiej. Agencja została utworzona na bazie dwóch podmiotów administrujących *Pollution-related Health Damage Compensation and Prevention Association* (PHDCPA) oraz *Japan Environment Corporation* (JEC)[619].

Dofinansowanie projektów może dotyczyć ochrony przyrody, ochrony i odtworzenia zasobów leśnych, ograniczenia i adaptacji do zmian klimatu, budowy społeczeństwa zorientowanego na segregację odpadów, ochrony wody, powietrza i gleby.

W doświadczeniu japońskiego modelu ważne miejsce zajmuje problem ochrony przed promieniowaniem. Wynika to z doświadczeń drugiej wojny światowej związanych z wybuchami bomb atomowych w Hiroszimie i Ngasaki oraz awarii elektrowni atomowych, który stanowiły jedno z głównych źródeł japońskiego systemu energetycznego (awaria elektrowni *Fukushima Daiichi* marzec 2011 r.). Usunięcie skutków awarii elektrowni atomowej *Fukushima Daiichi* ze środowiska lądowego oraz morskiego było jednym z największych finansowych i organizacyjnych wyzwań drugiej dekady XXI w. dla modelu japońskiego[620]. Obszarem tym zarządza Japońska Agencja Energii Atomowej.

617 K. Hasegawa, *Constructing Civil Society in Japan : Voices of Environmental Movements,* Center for the Study of Social Stratification and Inequality, Tohoku University, Melbourn 2010.

618 https://www.erca.go.jp/jfge/english/pdf/2024_Guide_to_the_JFGE_Grant_Program_Request_Forms.pdf [dostęp: 01.04.2026].

619 History of Environmental Restoration and Conservation Agency of Japan https://www.erca.go.jp/erca/english/history.html [dostęp: 01.04.2026].

620 Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident OECD https://www.oecd.org/en/publications/fukushima-daiichi-nuclear-power-plant-accident-ten-years-on_124c2774-en.html [dostęp: 01.04.2026].

Reasumując japoński model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska różni się pod względem podstawowych wartości od modelu niemieckiego oraz polskiego. Charakterystyczna jest wiodąca rola instytucji publicznych oraz organów centralnych, które prowadzą polityki w ochronie środowiska, w tym dotyczące zrównoważonego finansowania. Ciężar wykonawczy jest przesunięty na podmioty administrujące na granicy sektora publicznego oraz prywatnego. Wykorzystywana jest forma agencji oraz fundacji. Szeroko zaangażowane są największe japońskie korporacje, w tym największe banki oraz emitenci papierów wartościowych. Cechą w katalogu podmiotów zarządzających modelem japońskim jest ekspozycja imion i nazwisk menadżerów najwyższego szczebla osobiście odpowiedzialnych za powierzone ich organizacjom zadania. Rola organów centralnych skupia się na tworzeniu polityk, strategii oraz promowaniu celów zrównoważenia środowiskowego. Pomimo tego istnieją pewne wspólne cechy systemu prawa amerykańskiego i systemu japońskiego pozwalające na przeprowadzenie analizy prawnoporównawczej[621]. Japoński model zatem tak jak i model niemiecki wskazuje wyraźny kierunek przejścia od bezpośredniego finansowania instrumentem bezzwrotnym o charakterze publicznym do przesunięcia ciężaru na instrumenty prawa prywatnego o cechach finansowania kredytowego oraz dłużnego.

Od strony katalogu instrumentów, oprócz grantów oraz dostępnych pożyczek wiodąca rola przypada instrumentowi obligacji. Dochody z emisji zielonych obligacji są ukierunkowane na transformację japońskiej gospodarki na zrównoważoną środowiskowo. W zakresie zamówień publicznych istnieją wspólne cechy analogiczne z regulacjami europejskimi[622].

Odrębnością jest oparcie modelu na innych wartościach związanych z właściwym japońskiemu społeczeństwu specyficznym poczuciem obowiązku oraz dyscypliny powiązanym z zarządzaniem gospodarką poprzez korporacje. Jest to istotna różnica z wartościami modelu regulacyjnego polskiego i w pewnej części niemieckiego opartych na zasadach społecznej gospodarki rynkowej. W konkluzji do wykorzystania w modelu polskim pozostaje zwiększenie roli podmiotów administrujących na granicy sektora publicznego wraz z dynamicznym rozwojem zielonych papierów wartościowych na rynkach kapitałowych.

621 C.F. Goodman, *The Rule of Law in Japan : A Comparative Analysis,* Alphen aan den Rijn 2003, s. 4.

622 R. Stapiński, *Japoński i unijny model polityki zielonych zamówień publicznych - ujęcie komparatystyczne* [w:] (red.) M. Stępień, R.Łukasiewicz, *Prawo azjatyckie z perspektywy europejskiej*, Toruń 2018, s. 113.

4.4. Wnioski analizy prawnoporównawczej

Podsumowując analizę porównawczą wybranych modeli regulacyjnych finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy podkreślić zarówno pewne cechy wspólne jak i różnice. Do cech wspólnych niewątpliwe należy dualizm każdego z modeli, jeżeli chodzi o zastosowanie instrumentów prawa publicznego i prawa prywatnego. Po drugie cechą wspólną jest wiodąca rola instytucji publicznych, które oprócz bezpośredniego finansowania projektów, podejmują również działania stymulujące strategię oraz ofertę prywatnych podmiotów oraz formułują właściwe polityki.

Wydaje się również, iż zawsze wspólną cechą dla wszystkich instrumentów prawnych w każdym z modeli jest identyfikacja celu środowiskowego. W każdym przypadku taki cel jest warunkiem *sine qua non* ujęcia instrumentu w katalogu instrumentów danego modelu regulacyjnego, niezależnie czy instrument ten przyjmuje formułę przedmiotową (na przykład cel w instrumencie zielonego kredytu), czy też podmiotową (na przykład fundusz rewolwingowy o celach środowiskowych). Niewątpliwe wspólnym kierunkiem jest rozwinięcie katalogu instrumentów w kierunku pełnego wykorzystania instrumentów finansowych rynków kapitałowych oraz wszelkich form zwrotnego finansowania. Współistnieje relacja między zielonym finansowaniem, a ofertą sprzedaży towarów i usług zrównoważonych środowiskowo. Dla pełnego wykorzystania zielonego finansowania zakup towarów i usług musi spełniać warunki ochrony środowiska (*green eligibility, green sale*). Tendencja rozwoju regulacji prywatnoprawnej wynika z niewystarczalności bezzwrotnych środków publicznych w klasycznych formułach finansowania państwa w ramach interwencji publicznej.

Ten ostatni wniosek powinien być rekomendacją dalszego rozwoju polskiego modelu regulacyjnego dla finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kierunku pełnego włączenia instrumentów rynków kapitałowych. Ustawodawca powinien z zachowaniem zasady swobody kontraktacji stworzyć ramy prawne promujące wykorzystanie tego typu instrumentów.

Podobnie globalne standardy wydają się już obejmować standaryzację raportowania niefinansowego oraz ujawnień informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju dla podmiotów prywatnych. Standardy te poprzez regulację wspólnotową powinny być elementem modelu polskiego.

Różnice w modelach regulacyjnych wynikają w pierwszej kolejności z wartości leżących u podstaw kultury prawnej systemu prawnego poszczególnych państw. Pomimo jednego uniwersalnego celu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska nieco odmienne będą formuły metody regulacji. W Polsce i Niemczech model regulacyjny opiera się na pozytywistycznym

podejściu i konstruowania hierarchicznego systemu norm prawnych, które w sposób wyraźny opisują elementy konstruowanego instrumentu. Kluczem do swobodniejszej konstrukcji będzie wprowadzenie klauzul generalnych opartych na swobodzie kontraktowania. W odniesieniu do organów publicznych wiodąca będzie zasada legalizmu. Całość opiera się na interwencji publicznej w gospodarkę o cechach społecznej gospodarki rynkowej z systemem solidarnościowej dystrybucji dóbr na wybrane cele społeczne i środowiskowe. Pewnym elementem otwierającym model na wzór amerykański może być rola władzy sądowniczej.

Model japoński opiera się na specyficznym rozumieniu i poczuciu obowiązku, który ma nieco inny wymiar niż powinność wynikająca z normatywizmu prawniczego. Odmiennie jednostka nie jest zobowiązana tylko do tego, co wyraźnie przewiduje dyspozycja normy ujęta w przepisie prawa, lecz obowiązek ma także umocowanie w moralności jednostki. Sankcją jest nie tylko kara określona w przepisie prawa, ale także wykluczenie społeczne. Z tego względu w modelu japońskim sankcja jest adresowana również przede wszystkim osobiście, w szczególności do osób zarządzających korporacjami. Rola państwa w kształtowaniu modelu regulacyjnego może mieć bardziej charakter promujący i stymulujący, ze względu na opisaną wyżej konstrukcję obowiązku. W kontekście modelu gospodarczego cechą charakterystyczną będzie adresowanie instrumentów prawnych w stosunku do wybranych korporacji. Zobowiązanie korporacji prywatnych wraz personalnym określeniem osób zarządzających stanowi pewną dodatkową ścieżkę uruchomienia środków prywatnych na cele zrównoważenia i transformacji środowiskowej gospodarki. Dla społeczeństwa w ujęciu europejskim podobny efekt może osiągnąć intensywna edukacja ekologiczna konsumentów.

Cechą specyficzną modelu amerykańskiego będzie wiodąca rola władz federalnych oraz powszechne wykorzystanie formuły agencji administrującej. Fundusze publiczne będą miały charakter federalny oraz stanowy. Interwencja publiczna państwa w warunkach amerykańskich musi jednak odbywać się z uwzględnieniem ochrony prawa własności oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej pod ścisła kontrola władzy ustawodawczej i sądowniczej. Z tego względu wartością odmienną dla modelu regulacyjnego będzie oparcie restytucji stanu środowiska na odpowiedzialności prawnej zanieczyszczającego oraz prawie do sądu poszkodowanego. Wykorzystanie roszczenia odszkodowawczego może być instrumentem procesowym skierowanym przeciwko instytucjom finansującym, w związku z ich zaangażowaniem operacyjnym w danym przedsięwzięciu. Warunki gospodarki wolnorynkowej oraz wysoko rozwinięte rynki finansowe skutkują ujęciem szerokiego katalogu komercyjnych instrumentów finansowych dopuszczonych do publicznego obrotu.

Cechą wspólną wydaje się być wspólne podejście do zrównoważania środowiskowego prywatnego finansowania wraz z rozbudowanym systemem raportowania niefinansowego oraz obowiązków ujawnieniowych, promowanych w obrocie publicznym także przez największy giełdy takie jak giełda we Frankfurcie nad Menem Deutsche Börse oraz nowojorska New York Stock Exchange.

Największym problem w kontekście globalnym na następne lata może być kwestia deklaracji strategii USA względem ochrony zasobów naturalnych w związku ze zmianą administracji prezydenckiej po 2024 r. Na dzień dzisiejszy polityka ta wykazuje głęboki regres. Brak deklaracji celów strategicznych może skutkować ograniczeniem finansowania w modelu amerykańskim.

Jedną z konkluzji pozostaje opcja powołania w modelu polskim centralnego podmiotu administrującego całokształtem spraw ochrony środowiska, w tym modelem finansowania. Na wzór amerykańskich i japońskich agencji, może być to podmiot administrujący zarządzający całością strategii i działalności operacyjnej, w tym modelem finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

V. Wnioski końcowe

W podsumowaniu niniejszej pracy należy stwierdzić, iż potwierdziły się założenia przyjęte we wstępie, które opierały się na konieczności opisania oraz zbadania modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Praca w związku z koniecznością identyfikacji elementów składowych tematu pracy, takich jak samo pojęcie i pozycja prawa ochrony środowiska, pojęcie funkcji tego prawa, pojęcie modelu regulacyjnego oraz instrumentów prawnych, a także kwestia zbiegu tych instrumentów uzyskała w pierwszych rozdziałach wymiar analizy prawoznawczej. Jednym z najbardziej interesujących aspektów niniejszej pracy jest powiązanie wątków filozofii prawa oraz teorii prawa z pragmatycznym podejściem do montażu finansowego w przypadku finansowania konkretnego przedsięwzięcia w ochronie środowiska. Poruszone zostały ogólne problemy nauki prawa takie jak metoda regulacji. Każde z tych pojęć zostało powiązane w ramach tematu pracy wspólnym mianownikiem modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wraz ze zbieg instrumentów prawnych w tym modelu. Wyniki analizy stanu badań potwierdziły brak zdefiniowania przedmiotowego modelu w literaturze przedmiotu oraz w związku z dynamicznym rozwojem regulacji konieczność osadzenia tego modelu w doktrynie prawa ochrony środowiska.

Wykorzystana został metoda analizy w odniesieniu do identyfikacji katalogu instrumentów prawnych oraz metoda ich syntezy w konstrukcji modelu regulacyjnego. Charakter instrumentów oraz cechy modelu wraz ze szczególnymi regułami kolizyjnymi zostały na zasadzie dedukcji oraz indukcji ustalone w toku wykładni językowej, celowościowej oraz systemowej. Tym samym w ramach założonej metodologii został zrealizowany cel pracy.

W toku pracy przejawiało się uwzględnienie wartości i aksjologii prawa ochrony środowiska. W szczególności cywilnoprawna metoda regulacji wymaga motywacji i odpowiednich pobudek adresatów instrumentów prawnych. Omawiany model wykracza poza tylko normatywne podejście i dotyka sfery edukacji ekologicznej, w szczególności uczestników rynków finansowych. Najważniejszym podmiotem tego modelu jest świadomy ekologicznie inwestor i konsument nabywający towar lub usługę zrównoważoną środowiskowo. W tym miejscu dochodzi do kolizji normatywnej teorii prawa z podejściem psychologicznym, a nawet elementami realizmu prawniczego. W konkluzji pozytywistyczny opis instrumentu prawnego współgra z przeżyciem wewnętrznym adresatów norm omawianego modelu i pragmatyką obrotu prawnego[623]. Model

623 H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, (tłum.) R.Szubert, z wstępem A.Bosiackiego, Warszawa 2014 r., s. 74; L.Petrażycki, *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa,* Warsaw 2002, s. 67, K.L.Llewellyn, *Realism in the theory and practice, with intruduction from James.J.Chriss*, New Brunswick (USA) London (U.K.) 2009, s. 3.

finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma bowiem walor kompleksowej regulacji, także w przypadku założeń filozoficznych jego kreacji.

Rys historyczny wykazał, iż potrzeby konstrukcji tego modelu wzrosły wraz z rozwojem norm ochronnych dla środowiska oraz wzrostem ekstensywnej eksploatacji oraz zanieczyszczenia środowiska. Prawo ochrony środowiska wykorzystuje szeroki katalog instrumentów prawnych, które wywodzą się z prawa administracyjnego. Instrumenty publicznoprawne stanowią istotną pozycję w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. Znaczenia nabierają wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym instrumenty prawa prywatnego. Zauważalna jest utrata charakteru czysto administracyjnego instrumentów prawa ochrony środowiska. Przyczyną tego procesu jest poszukiwanie nowych rozwiązań wobec rosnącej skali problemów związanych z ochroną zasobów naturalnych. Kluczowym elementem tych rozwiązań jest zapewnienie finansowania dla projektów mających na celu ochronę środowiska. Myślenie projektowe wpisuje się w realizację każdej z funkcji prawa ochrony środowiska. Trzeba bowiem przyjąć, iż określenie konkretnego odcinka czasu, ustalenie rezultatu oraz celu działań na rzecz ochrony środowiska wpływa na zwiększenie efektywności zarządzania prawnymi aspektami tego przedsięwzięcia. W rozwiniętym i skomplikowanym otoczeniu regulacyjnym oceny prawne danego stanu faktycznego, zawierającego elementy związane z prawem ochrony środowiska, wymagają podejścia analitycznego w kontekście zarządzania ryzykiem prawnym. Sankcje za naruszenie regulacji stale wzrastają.

Pierwotne instrumenty o charakterze publicznoprawnych dotacji, ustąpiły miejsca zaawansowanym instrumentom finansowym właściwym komercyjnym rynkom finansowym. Zatem wraz z rozwojem regulacji ochrony środowiska następował powolny proces prywatyzacji modelu regulacyjnego finansowania funkcji prawa ochrony środowiska w kierunku instrumentów prawa prywatnego. Jednym z najważniejszych instrumentów o charakterze dłużnym okazał się instrument finansowy w postaci zielonych obligacji, których emisja zabezpiecza środki na realizację celów środowiskowych dla krajowych i wspólnotowych budżetów publicznych oraz projektów prywatnych przedsiębiorców. Obligacja jest instrumentem uniwersalnym i elastycznym, który odpowiada potrzebom podmiotów publicznych i prywatnych.

Ustawodawca skłania się w kierunku wykorzystania instrumentów prawa handlowego lub prawa rynków kapitałowych. Pojawiają się szczególne formy modyfikacji form organizacyjnych podmiotów prawa handlowego, na cele realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Montaż finansowy projektów na rzecz ochrony środowiska uwzględnia również instrumenty prawne wykorzystywane przez regulacje rynków kapitałowych. Alternatywą dla dotacji lub pożyczki ze środków publicznych są kredyty bankowe zabezpieczane instrumentami pochodnymi lub zielone

derywaty ze zmienną marżą, w zależności od spełnienia przez efekt projektu wymogów ochrony środowiska. Skomplikowane procedury rozliczenia dofinansowania ze środków publicznych skłaniają inwestorów do korzystania z oferty komercyjnych instrumentów finansowych. Instytucje publiczne wprost konkurują w kontekście finansowania o efektywny projekt z prywatnymi instytucjami finansowymi. Dla rynków kapitałowych znaczenia nabierają fundusze inwestycyjne oraz fundusze emerytalne o zielonej polityce alokacji środków.

Podejmowane są przez rynki kapitałowe pewne próby zapewnienia alternatywy dla dofinansowania ze środków publicznych. W ofercie dużych instytucji finansowych zdarzają się oferty produktów, także w obrocie instrumentami finansowymi, gdzie strony transakcji zobowiązują się do przekazania części marży na rzecz projektów w ochronie środowiska. Od strony prawnej jest to w zasadzie darowizna prywatna, ale uwarunkowana w sposobie rozliczenia danego instrumentu. Sposób jej naliczenia leży całkowicie w zakresie regulacji rynku kapitałowego. Są to rozwiązanie powiązane głównie z finansowaniem organizacji pozarządowych, przez komercyjne instytucje finansowe. Istotą jednak prywatnego finansowania jest ograniczenie jego przedmiotu do rzeczy, których natura lub technologia wykonania jest zgodna z wymogami ochrony środowiska. Nie chodzi zatem o działalność dobroczynną prywatnych instytucji finansowych, ale o uruchomienie ich środków na projekty dające wymierne efekty ekologiczne oraz sformułowanie oferty zrównoważonego środowiskowo produktu finansowego.

Pożyczki ze środków publicznych zarządzanych przez publiczne fundusze ochrony środowiska nie konkurują już tylko z kredytem bankowym. W sytuacjach gdzie innowacyjny charakter projektu powoduje brak zdolności kredytowej może pojawić się finansowanie mieszane o charakterze kredytowym z cechami papieru dłużnego. Element ryzyka jest usuwany poprzez łączoną konstrukcję kredytu i emisji zielonych obligacji lub akcji. Pojawia się więc część dłużna i kapitałowa tego instrumentu. Jest to konstrukcja korzystna w szczególności dla dużych inwestycji infrastrukturalnych w ochronie środowiska i gospodarce wodnej, dla których innowacyjność i związany z nią poziom ryzyka uniemożliwiał pozyskanie kredytu i tworzył pole jedynie dla interwencji ze środków publicznych. Możliwość akumulacji środków przez konsorcja bankowe jest wyższa niż zdolności sektora finansów publicznych.

Nie można zatem mówić o modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jako o domenie finansów publicznych. Po pierwsze w modelu regulacyjnym są bowiem ujęte również instrumenty prawa prywatnego, które zapewniają dla modelu szerszy dostęp do zasobów finansowych rynków komercyjnych. Po drugie prywatne instytucje finansowane powinny oferować zrównoważone środowiskowo produkty finansowe wobec oczekiwania ich klientów

będących inwestorami świadomymi ekologicznie. Polityka ekologiczna państwa podkreśla w procesie finansowania ochrony środowiska istotną rolę tych środków.

Rola ochrony środowiska w powiązaniu z rynkami finansowymi rośnie w odpowiedzi na rosnącą świadomość społeczną oraz wzrost zanieczyszczenia powietrza, gleby oraz wody. Aspekty prawa ochrony środowiska nie są już tylko kwestią wąsko wyspecjalizowanej grupy prawników i menadżerów, ale dotykają w zasadzie każdego obywatela, przedsiębiorcy, także w branżach niekojarzonych w przeszłości z ochroną środowiska. Obecnie już całkowicie naturalne jest powiązanie ochrony środowiska także z sektorem budowlanym lub sektorem energetyki. Rozwinięcie działań na rzecz ochrony środowiska wpływa na kolejne obszary gospodarki, na przykład motoryzację, czy też rynki finansowe. Powiązanie ochrony środowiska z gospodarką oraz kwestią proporcjonalnego ograniczenia prawa własności prywatnej jest zauważalne ze względu na negatywne skutki eksploatacji środowiska[624].

Wiąże się to z oczekiwaniem świadomego konsumenta na produkt lub usługę zgodną z wymogami ochrony środowiska. Produkt taki zyskuje na wartości, w świetle nabywanej przez społeczeństwo wiedzy ekologicznej. Szczególny wpływ na działalność prywatnych i publicznych instytucji finansowych oraz zgodność oferowanych towarów i usług będzie miał z pewnością wspólnotowy system taksonomii, który ma zapewnić zrównoważony rozwój środowiskowy i transformację gospodarki. Regulacja ta może sprawić, iż kwestie ochrony środowiska i zmian klimatycznych staną się codziennością wielu przedsiębiorstw w procesach sprawozdawczych. W tym kierunku Unia Europejska prowadzi politykę taksonomii, regulacji ujawniania zgodności z kryteriami środowiskowymi oraz sprawozdawczości niefinansowej.

Świadomość konsumenta oraz prywatnego inwestora może być jedną z głównych sił w walce o stabilne i czyste środowisko. Siła sankcji prawnej jest jednym z narzędzi, ale siła reguł ekonomii nadaje procesom ochrony środowiska inny wymiar. Na te wyzwania regulacja prawa ochrony środowiska musi odpowiedzieć w sposób jednoznaczny poprzez otwarcie na każdy z dostępnych w systemie prawa instrumentów, którego zastosowanie w realizacji funkcji prawa ochrony może być przydatne. Dla prawników jest to wyzwanie ze względu na konieczność znajomości i rozumienia metody regulacji nie tylko administracyjnej, ale i cywilnej. W zasadzie konieczna jest też znajomość głębiej wyspecjalizowanych regulacji prawa budowlanego, energetycznego, czy też finansów publicznych oraz prawa rynków kapitałowych.

Sama metoda regulacji przedmiotowego modelu jest zgodna z ogólną konstatacją dla całości regulacji prawa ochrony środowiska. Metoda ta nie jest jednolita i ma charakter złożenia trzech

624 J. Sommer we wstępie do *Ochrona środowiska a prawo własności,* (red.) J. Sommer, Wrocław 2000, s. 20.

metod cywilnoprawnej, administracyjnoprawnej oraz karnoprawnej. Przedmiot ochrony oraz przedmiot funkcji prawa ochrony środowiska ma charakter horyzontalny i opiera się na tych trzech klasycznych metodach. Nie można więc uznać samodzielności prawa ochrony środowiska jako odrębnej gałęzi prawa w oparciu o kryterium metody regulacji, ponieważ taka jednorodna metoda dla tego prawa nie istnieje. Wyodrębnienie prawa ochrony środowiska jako samodzielnej gałęzi prawa jest natomiast potencjalnie możliwe w oparciu o inne kryteria, takie jak szczególny przedmiot ochrony, właściwe temu prawu instytucje oraz funkcjonalne wyodrębnienie stosunków prawnych w tej dziedzinie, które można określić jako stosunki środowiskowoprawne. Prawa i obowiązki w tym zakresie mają szczególny wymiar względem ogólnej regulacji prawa cywilnego i administracyjnego. Warunkiem koniecznym bowiem stosunku środowiskowoprawnego jest zawarcie w jego treści celu w ochronie środowiska, który jest wynikiem realizacji funkcji prawa ochrony środowiska.

Finansowanie funkcji praw ochrony środowiska w związku z powiązaniem z celem regulacji, uzyskało walor przedmiotu finansowania w ujęciu prawnym. Finansowaniu podlegają w zasadzie wszystkie funkcje prawa ochrony środowiska, z przewagą funkcji stymulacji i rozwoju stosunków społecznych oraz gospodarczych w kierunku zrównoważenia środowiskowego. Dla zachęty podmiotów prywatnych konieczny jest element gratyfikacji z wykorzystaniem instrumentów publicznoprawnych takich jak dotacje lub instrumenty prawnopodatkowe. Podmioty prywatne dokonują kalkulacji ekonomicznej oraz ekologicznej ważąc prawo popytu i podaży w interesie prywatnym, który jest równoważony interesem publicznym w ochronie środowiska. Odwrotnie ustalenie interesu publicznego nie może mieć miejsca w ochronie środowiska bez identyfikacji interesu prywatnego, jeżeli interesariuszem jest podmiot prywatny. W realizacji funkcji prawa ochrony środowiska w kontekście zrównoważonego finansowania istotna jest edukacja ekologiczna i ekonomiczna społeczeństwa, w tym kształtowanie postaw świadomych konsumentów. Władze publiczne działają natomiast w realizacji zadań publicznych motywowane interesem publicznym. W tym zakresie nie zachodzi wzajemne ważenie zysku i interesu publicznego w ochronie środowiska. Model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska powinien zapewnić środki na wzajemny system dźwigni między instrumentami prawa publicznego oraz instrumentami prawa prywatnego.

Pojęcie finansowania funkcji prawa ochrony środowiska należy traktować szeroko wychodząc poza zakres instrumentów prawa materialnego. W ujęciu procesowym dochodzone odszkodowanie może być uznane za cywilnoprawne źródło środków. Uprawniony z tytułu roszczenia może poszukiwać w ten sposób środków na przywrócenie naruszonego stanu środowiska. Zatem wykorzystanym instrumentem prawnym będzie nie tylko umowa pożyczki lub

kredyt bankowy na podstawie przepisów prawa materialnego, ale także roszczenie cywilnoprawne w procesie. Podobną funkcję może spełniać w prawie karnym nawiązka. Analiza prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, iż modele regulacyjne innych państw wykorzystują w celu pozyskania środków na ochronę środowiska również instytucje prawa procesowego. Niniejsza praca zawiera analizę modelu regulacyjnego w kontekście prawa materialnego, wyłączając co do zasady zagadnienia procesowe.

Każde działanie lub projekt na rzecz ochrony środowiska wymaga zapewnienia finansowania. Z tego względu wskazana jest identyfikacja precyzyjnego modelu regulacyjnego finansowania ochrony środowiska w Polsce. Zadanie to wymaga zestawienia różnych instrumentów, regulowanych odmiennymi metodami oraz należącym do różnych dziedzin i gałęzi prawa materialnego. W sensie prawnym ujęcie skutku i celu finansowania zawiera się w realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Każda z funkcji wymaga zapewnienia środków na procesy organizacyjne administracji publicznej lub środków na finansowanie udzielane podmiotom prywatnym, które zobowiązują się do realizacji projektów wpisujących się w realizację funkcji prawa ochrony środowiska.

Naturalnym jest, iż podmiot realizujący przedsięwzięcie w ochronie środowiska w pierwszej kolejności sięga do środków własnych. Skala koniecznych czynności zmierzających do realizacji funkcji prawa ochrony środowiska przerasta możliwości jednego podmiotu. Pewnym zatem zwrotem jest poszukiwanie finansowania zewnętrznego. Klasycznym zjawiskiem w tej sytuacji jest interwencja finansowa ze środków publicznych. Jest to wariant właściwy dla innowacyjnego charakteru przedsięwzięć w ochronie środowiska i braku możliwości pozyskania finansowania na rynku komercyjnym. W efekcie montaż prawny i finansowy projektu będzie zawierał źródła publicznoprawne oraz dostępne źródła prywatnego kapitału.

W dalszej części pracy analiza poszczególnych instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu w oparciu o podział na prawo publiczne i prawo prywatne doprowadziła do wniosku, iż w samym modelu występuje bardzo szeroki zbiór instrumentów prawa prywatnego. Identyfikacja modelu wykazał, iż regulacja tego modelu jest w zaawansowanym stadium prywatyzacji katalogu instrumentów prawnych, który pierwotnie miał walor publicznoprawny związany z finansowaniem bezzwrotnym. Instrumenty publicznoprawne generują ograniczoną ilość środków. Pomimo przyjęcia zasady równego i powszechnego dostępu do środków publicznych dla podmiotów zainteresowanych realizacją projektów w zakresie ochrony środowiska, formalizm oraz ograniczone możliwości zarządzania tymi środkami powodują, iż ciężar inwestycyjny przesuwa się na rzecz środków prywatnych. Środki te nie są, co do zasady, poddane takiemu rygorowi, jak wydatki

publiczne i umożliwiają swobodniejszą gospodarkę finansową. W konsekwencji za środkami prywatnymi idzie wykorzystanie właściwych instrumentów.

W modelu zachodzi szereg procesów o charakterze zbiegu instrumentów, który nie jest tożsamy ze zbiegiem normatywnym. Instrument prawny jest bowiem zespołem norm prawnych, które mogą być regulowane odmiennymi metodami. Dopiero złożenie tych norm zapewnia budowę katalogu dostępnych instrumentów prawnych w przedmiotowym modelu, który zyskuje potencjalny walor instytucji prawa ochrony środowiska. Zaawansowany model regulacyjny finansowania ochrony środowiska o szczególnych cechach konstrukcyjnych może być jednym z elementów procesu wyodrębnienia praw ochrony środowiska jako samodzielnej gałęzi prawa.

Biorąc pod uwagę zarys katalogu instrumentów prawnych wykorzystywanych w modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska oraz odmienność metod ich regulacji, należy założyć, iż w określonym montażu finansowym projektu może dojść do ich zbiegu. W niektórych sytuacjach instrumenty mogą się uzupełniać i współfinansować jednocześnie dany projekt. Stan faktyczny oraz przepisy prawa mogą również wymuszać wybór jednego z nich. Dochodzi do konkurencji w ich zastosowaniu przez uprawnionego. Istotą jest zatem możliwość wyboru instrumentu.

Regulacja może także zastrzec całkowitą wyłączność na rzecz jednego instrumentu i jednej metody regulacji. Uprawniony nie może w tej sytuacji dokonać wyboru i jest związany co do metody. Ta ostatnia sytuacja będzie z pewnością charakterystyczna dla instrumentów wywodzonych z prawa publicznego. Zbieg uzupełniający lub konkurencyjny będzie charakterystyczny dla instrumentów cywilnoprawnych, regulacji prawa handlowego lub prawa rynków kapitałowych.

Sam charakter zbiegu cechuje przed wszystkim wymuszenie pierwszeństwa zastosowania instrumentów publicznoprawnych opisanych przepisami prawa bezwzględnie obowiązującego. W tym zakresie zastosowanie instrumentów prawa prywatnego musi ulec ograniczeniu i ustąpić prawu publicznemu. Wyłączenie powinno jednak być wyraźnie zastrzeżone przez ustawodawcę, ponieważ nie jest wykluczone łączne stosowanie w zbiegu instrumentów praw publicznego i prawa prywatnego. W razie wątpliwości kryterium wykładni powinno być rozstrzyganie wątpliwości na rzecz skutecznej realizacji celu w ochronie środowiska.

W ogólnym jednak zarysie sam zbieg ma walor kumulatywny, co oznacza łączne i szerokie zastosowanie jak największej liczby instrumentów prawnych w celu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska. W tym ujęciu zbieg ma wymiar kompleksowego dostępu do finansowania projektów w ochronie środowiska, co powinno wpłynąć na efektywność realizacji funkcji tego prawa. Wynikiem zbiegu nie jest zatem wyłączenie określonych instrumentów prawnych, ale łączny montaż finansowy ograniczony wolą podmiotu realizującego dane zadanie lub projekt. Fuzja tych

instrumentów jest jednym z głównych czynników kształtujących omawiany model regulacyjny. Złożoność otoczenia regulacyjnego oraz poszukiwanie kolejnych dźwigni organizacyjnych oraz finansowych skłaniają do rozwoju katalogu instrumentów wykorzystywanych przez prawo ochrony środowiska. Podstawowym założeniem dla problemu zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska jest przyjęcie różnorodności metody regulacji praw i obowiązków.

Wyniki analizy dokonane w pracy potwierdziły, iż identyfikacja zbiegu instrumentów prawnych w modelu regulacyjnym finansowania funkcji prawa ochrony środowiska ma istotną wartość naukowa i wypełnia lukę w nauce prawe ochrony środowiska. Zbieg ten nie jest z pewnością wynikiem błędu ustawodawcy lub pomyłką legislacyjną. Jest to zjawisko o charakterze pozytywnym budujące szeroki katalog źródeł i sposobów finansowania funkcji prawa ochrony środowiska.

Zbieg jest naturalną konsekwencją syntezy wybranych instrumentów w przedmiotowym modelu regulacyjnym.

W istocie granicą modelu finansowania funkcji prawa ochrony środowiska wobec dopuszczenia szerokiego zastosowania instrumentów prywatnoprawnych jest granica swobody kontraktacji oraz swobody podejmowania czynności prawnych. Przy tym podejściu praktyka obrotu prawnego i gospodarczego może dostarczyć nieograniczonej liczby instrumentów prawnych do zastosowania w omawianym modelu, w przeciwieństwie do drogi opartej na metodzie administracyjnoprawnej, która musi zgodnie z zasadą legalizmu ograniczać pole poszukiwania właściwych instrumentów do konstrukcji literalnie wskazanych w przepisach prawa.

W pracy zostały zrealizowane założenia metodologiczne związane z przyjętym sposobem wykładni prawnej, analizą wybranych instrumentów prawnych oraz syntezą ram opisanego modelu.

W świetle powyższych wniosków model regulacyjny finansowania funkcji prawa ochrony środowiska został szczegółowo zidentyfikowany oraz opisany wraz aspektem zbiegu instrumentów prawnych w nim ujętych.

VI. Wykaz źródeł prawa

Źródła prawa krajowego

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

Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo czekowe (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 462).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 282).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 166).

Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1344).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 707 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 163 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 567 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 278 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 733).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 43).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 911 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1113 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2025 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 38 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 110).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 1).

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. Kodeks morski (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1309).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647).

Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 195).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1338 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 13).

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 60).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 592).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 722 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 640).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 198 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).

Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 388).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1419 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 412 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637).

Ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 673 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 595).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 95).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 69).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 818 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 101).

Ustawa z dnia 7 listopada 2014 r. o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1662).

Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1667).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 poz. 396 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 68).

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1685 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1526).

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 711).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 373).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. poz. 1648).

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 9).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1655 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2269 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1733 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 października 2022 r. o zmianie ustaw w celu przeciwdziałania lichwie (Dz. U. z 2022 r. poz. 2339).

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rada Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1991).

Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 listopada 2024 r. w sprawie trybu i warunków postępowania firm inwestycyjnych, banków państwowych prowadzących działalność maklerską, banków, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, oraz banków powierniczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1735).

Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (M.P. Poz. 260).

Źródła prawa europejskiego

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 201, s. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 176, s. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, s. 320 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 193, s. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 317, s. 1 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, s. 13 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz. U. UE. L. z 2021 r. Nr 231, s. 159 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2631 z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie europejskich zielonych obligacji oraz opcjonalnego ujawniania informacji na temat

obligacji wprowadzanych do obrotu jako zrównoważone środowiskowo i obligacji powiązanych ze zrównoważonym rozwojem (Dz. U. UE. L. z 2023 r. poz. 2631 z późn. zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2509).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/65/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 302, s. 32 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, s. 19 z późn. zm.).

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 (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, s. 349 z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 322, s. 15).

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 (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 173, s. 349 z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 330, s. 1 z późn. zm.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości

przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 322, s. 15) the Corporate Sustainability Reporting Directive.

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/565 z dnia 25 kwietnia 2016 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez firmy inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tej dyrektywy (Dz. U. UE. L. z 2017 r. Nr 87, s. 1 z późn. zm.).

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/1214 z dnia 9 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2139 w odniesieniu do działalności gospodarczej w niektórych sektorach energetycznych oraz rozporządzenie delegowane (UE) 2021/2178 w odniesieniu do publicznego ujawniania szczególnych informacji w odniesieniu do tych rodzajów działalności gospodarczej (Dz. U. UE. L. z 2022 r. Nr 188, s. 1).

Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 282, s. 1).

VII. Bibliografia

Adamczyk A.: *Publicznoprawne formy działania administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.

Adamiak B., Borkowski J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2017.

Agopszowicz A.: *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska w świetle ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* [w:] *Zagadnienia prawne ochrony środowiska* (red.) K. Podgórski, Katowice 1981.

Ajdukiewicz K.: *Z metodologii nauk dedukcyjnych*, Lwów 1921.

Andrzejuk B., Heropolitańska I.: *Gwarancja, poręczenia, awale i akredytywy standby*, Warszawa 2000.

Aoki M., Dore R. P.: *The Japanese Firm : The Sources of Competitive Strength,* Oxford, 2008.

Apanowicz J.: *Metodologia nauk*, Toruń 2003.

Aptowicz P.: *Podatki i inne daniny publiczne służące celom ochrony środowiska w Polsce* [w:] *Terroryzm wobec środowiska potencjalnym zagrożeniem współczesnych czasów – wybrane zagadnienia* (red.) E. Zębek, N. Kulbacka-Burakiewicz, Kortowski Przegląd Prawniczy Monografie, Olsztyn 2017.

Arystoteles, *Dzieła wszystkie. Kategorie. Hemeneutyka. Analityki Pierwsze. Analityki Wtóre. Topiki. O dowodach sofistycznych,* tom1, przekład K. Leśniak, Warszawa 1990.

Arystoteles, *Organon. Introducione, traduzione e note di Giorgio Colli*, Turyn 1955.

Augustyn A., Przybyłowski P.: *Zintegrowana polityka produktowa jako narzędzie zrównoważonego rozwoju* [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, (red.) D.Kiełczewski, B. Dobrzańska, Białystok 2009.

Bain A.: *Logika.* Tom II. *Indukcya*, tłumaczenie F. Krupiński, Warszawa 1878.

Bar M., Jendrośka J.: *Proces inwestycyjny a ochrona środowiska : praktyczny poradnik prawny,* Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005.

Barcz J. (red.): *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki,* Warszawa 2005.

Bartosik Ł., Urbańczyk M., Szlingiert D.: *American Law and American Jurisprudence : Interpretations, Challenges, Procedures*, Poznań 2020.

Bator A.: *Uniwersalny charakter wykładni prawa w związku z dychotomicznym podziałem na prawo publiczne i prywatne* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, (red.) P. Kaczmarek, Wrocław 2009.

Beyer W.: *Der öffentlich-rechtliche Vertrag, informales Handeln der Behörden und Selbstverpflichtungen Privater als Instrumente des Umweltschutzes,* Köln 1986.

Biernacki M.: *Środowiskowy rachunek kosztów cyklu życia produktu,* Wrocław 2018.

Bitner M. *et al*.: *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017.

Blicharz J., Huchla A.: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008.

Blicharz J.: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012.

Błachnio-Parzych A.: *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.

Bobbio N.: *Democracy and Dictatorship*, Minneapolis 1989.

Bobbio N.: *The Future of Democracy*, Minneapolis 1987.

Bobbio N.: *The promotion of Action in the Modern State, Law, Reason and Justice* ed. by G.Hughes, New York-London 1969.

Bobrowski J.: Wrona M.: *Mitologia Słowiańska*, Olszanica 2020.

Boć J., Nowacki K. (red.): *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech*, Wrocław 2006.

Boć J.: *O umowie administracyjnoprawnej* [w:] *Umowy w administracji*, (red.) J.Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.

Bojarski M.: *W sprawie zakresu prawa karnego ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska i prawo karne : książka jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej,* (red.) H. Lisicka ; (tł. z czes.) I. Gwóźdź-Szewczenko, Wrocław 2008.

Borkowski J.: *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.

Borys G.: *Ekonomiczne-finansowe aspekty ochrony i kształtowania środowiska,* Wrocław 1988.

Borys G.: *Ryzyko ekologiczne w działalności banku*, Warszawa 2000.

Borys G.: *Zarządzanie ryzykiem kredytowym w banku,* Warszawa 1996.

Brodecki Z. (red.): *Ochrona Środowiska. Acquis communautaire*, Warszawa 2005.

Brodecki Z.(red.) : *Finanse*. *Acquis communautaire,*Warszawa 2004.

Brzechczyn K.: *Modele w nauce* [w:] *Metodologa nauk. Część 1. Czym jest nauka?*, (red.) S. Janeczek, M. Walczak, A. Starościc, Lublin 2019.

Bukalska E., Skibińska-Fabrowska I.: *Polityka pieniężna i finansowanie zrównoważonego rozwoju – rola obligacji korporacyjnych*, Lublin 2024.

Bukowski Z. (red.).: *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, Toruń 2004.

Bukowski Z., Czech E. K., Karpus K., Rakoczy B.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

Bukowski Z.: *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, (red.) Z. Bukowski, Toruń 2004.

Bukowski Z.: *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim.* [w:] *Zrównoważony rozwój: od utopii do praw człowieka,* (red.) A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.

Bukowski Z.: *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

Burchard-Dziubińska M., Prandecki K. (red.): *Zielone finanse*, Warszawa 2023

Burzyńska D., Fila J.: *Finansowanie inwestycji ekologicznych w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2007.

Callicott J.B., McRae J.: *Environmental Philosophy in Asian Traditions of Thought* Albany, New York 2014.

Chauvin T.: *Homo iuridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*, Warszawa 2014.

Chick V.: *Macroeconomics after Keynes*, Cambridge Massachusetts 1983.

Chłopecki A., Dyl M.: *Prawo rynku kapitałowego*, Warszawa 2015.

Chojna -Duch E.: *Struktura dotacji budżetowej studium teoretycznoprawne*, Warszawa 1988.

Chojna Duch E.: *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010.

Chojna-Duch E.: *Polskie Prawo Finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004.

Chojnacki D.: *Wybrane administracyjne instrumenty prawne ochrony powierzchni ziemi* [w:] *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska,* (red.) M. Górski, Warszawa 2011.

Ciechanowicz -McLean J.: *Finansowanie i obciążanie działalności gospodarczej związanej z ochroną środowiska* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczuskiego*, (red.) Z. Bukowski, Toruń 2004.

Ciechanowicz-McLean J.: *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej,* Warszawa 2003.

Ciechelska A.: *Fundusze odpowiedzialne jako przykład realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju przez instytucje finansowe*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze z 2007 nr 14 (1164).

Ciepiela I.: *Czynności bankowe jako przedmiot działalności banków*, Warszawa 2010.

Cioch H.: *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011.

Cisek A.: *Decyzja administracyjna jako zdarzenie cywilnoprawne w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność samorządu terytorialnego* [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych : księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina*, (red.) E. Gniewek, Kraków 2000.

Clark R.: *The Japanese Company,* New Haven 2010.

Czachórski W.: *Zbieg odpowiedzialności cywilnej według Kodeksu zobowiązań,* Warszawa 1960.

Czachórski W.: *Zbieg przepisów o odpowiedzialności według kodeksu zobowiązań*, Warszawa 1960.

Czaja S., A. Becla A.: *Ekologiczne podstawy procesów gospodarowania*, Wrocław 2007.

de Sadeleer N.: *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford 2014.

Demel M., Gelbrich J., Weber K. J.: *Rendite ohne Reue*, Eichborn, Frankfurt 1996.

Depta M.: *Honne i Tatemae – różnice między prawem stanowionym, a stosowaniem prawa w Japonii* [w:] *Prawo i kultura we współczesnej Japonii,* (red.) M. Marszałek-Kawa, M. Bidziński, Toruń 2017.

Dmowski S., Rudnicki S.: *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna,* Warszawa 2007.

Dolnicki B.: *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim,* Państwo i Prawo z 2001 z. 3.

Dorrole M.: *Les Problèmes de l'Induction*, Paryż 1926.

Doś A.: *Czynniki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw : ujęcie systemowe*, Katowice 2020.

Doś A.: *Rynkowe instrumenty finansowe a ochrona środowiska*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Ekonomia i Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze z 2007 nr 14 (1164).

Doś A.: *Ryzyko ekologiczne przedsiębiorstw na rynku ubezpieczeń majątkowych,* Warszawa 2011,

Draniewicz B.: *Opłata produktowa*, Warszawa 2009.

Drozdowski T.: *Recepcje prawa we współczesnej Japonii* [w:] *Prawo i kultura we współczesnej Japonii,* (red.) Maria Marszałek-Kawa, Mariusz Bidziński, Toruń 2017.

Dubiński Ł., Zdyb P.: *Zbieg egzekucji sądowej i administracyjnej*, Sopot 2023.

Dumkiewicz M.: , *Kodeks spółek handlowych. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2015.

Dyl M.: *Fundusze inwestycyjne . Zasady funkcjonowania*, Warszawa 2001.

Dziawgo L.: *Ekologiczne indeksy giełdowe*, Ekonomia i Środowisko z 2007 nr 1(31).

Dziawgo L.: *Papiery wartościowe w ochronie środowiska*, Toruń 1997.

Dziawgo L.: *Pozyskiwanie kapitałów osób fizycznych na rynku finansowym w celu ochrony środowiska naturalnego*, Toruń 1998

Dziawgo L.: *Problem ochrony środowiska na rynku kapitałowym*, Ekonomia i Środowisko z 2007, nr 1(31).

Dziawgo L.: *Zielony rynek finansowy:ekologiczna ewolucja rynku finansowego*, Warszawa 2010.

Ehrlich S. (red.): *Wykładnia prawa*. Teoria Państwa i Prawa. Część VI, Warszawa 1960.

Ereciński T. (red.): *Komentarz. Kodeks postępowania cywilnego*, Warszawa 2012.

Famielec J.: *System finansowania ochrony środowiska w Polsce w warunkach integracji z Unią Europejską*, Kraków 2005.

Famielec J.: *System finansowania ochrony środowiska w Polsce,* Kraków 2005.

Fan J.P. H., Hanazaki M., Teranishi J.: *Designing Financial Systems in East Asia and Japan*, London 2004.

Fedorszczak T.: *Eliminacyjny zbieg przepisów w polskim prawie karnym* [w:] *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego* t. 12 z 2009.

Fiedor B.(red.): *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.

Fierla A., Węgrzyn P., Wierzbicka E.: *Zrównoważone inwestycje. Finansowanie obligacjami i zabezpieczenie*, Warszawa 2021.

Fill W.: *Dotacje z budżetu Unii Europejskiej. Zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2021.

Findley R.W., Farber D. A.: *Environmental Law in a Nutshell*, St. Paul 1996.

Flath D.: *The Japanese Economy,* Oxford 2014.

Fleszar D.: *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium Administracyjnoprawne*, Sosnowiec 2018.

Fundowicz S.: *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego. Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego : księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, (red.) J. Supernat, Wrocław 2009.

Gajda J., Gawlik Z.: *Podstawy prawa cywilnego część ogólna*, Warszawa 2003.

Gajewski D., Kulon A.: *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej art. 400-421 Prawa ochrony środowiska*. Komentarz, Warszawa 2011.

Gardocki L.: *Prawo karne*, Warszawa 2009.

Gąsiennica-Byrcyn W.: *Świstak tatrzański. Marmota marmota latilostris*, Zakopane 2012.

Gieysztor A.: *Mitologia Słowian*, Warszawa 2006.

Gieysztor A.: *W sprawie początków trójpolówki w Polsce i w krajach sąsiednich* [w:] *Prace z dziejów Polski feudalnej: ofiarowane Romanowi Grodeckiemu w 70. rocznicę urodzin*, (red.) Z. Kozłowska–Budkowa, Warszawa 1960.

Głąbiński S.: *Nauka skarbowości*, Warszawa -Lwów 1925.

Gniewek E., Machnikowski P. (red.): *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2014.

Goettel A.: *Wybrane proekologiczne preferencje podatkowe*, Białostockie Studia Prawnicze z. 18 z 2015.

Goodman C.F.: *The Rule of Law in Japan : A Comparative Analysis,* Alphen aan den Rijn 2003.

Gorgol, A.: *Problemy definiowania środków prawnofinansowych ochrony środowiska w polskim prawie*, Ius Novum t. 18 z 2024 nr 3.

Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S. Jendróska J. : *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2019.

Górski M.: *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*,Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.

Górski M.: *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska. Odpowiedzialność za szkody w środowisku i inne instrumenty odpowiedzialności administracyjnoprawnej*, Warszawa 2008.

Górski M.: *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2008.

Górski M.(red.): *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021.

Grabowiecki J.:*Grupy kapitałowo-przemysłowe keiretsu w nowych uwarunkowaniach rozwojowych gospodarki Japonii : przyczyny regresu*, Białystok 2006.

Grabowiecki J.: *Program PHARE jako instrument ochrony środowiska w Polsce w latach 90.* [w:] *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, (red.) A. Bołtromiuk, Białystok 2001.

Grobler A.: *Metodologia nauk,* Kraków 2006.

Gruszecki K.: *Kary pieniężne za zanieczyszczanie środowiska*, Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego z 2002 nr 6.

Gruszecki K.: *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, Glosa – Przegląd Prawa Gospodarczego z 2003 nr 7.

Gruszecki K.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz,* Warszawa 2022.

Gruszecki K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz,* Warszawa 2013.

Grześkowiak A., Wiak K.(red.): *Prawo karne*, Warszawa 2023.

Grzybowski S. (red.): *System prawa cywilnego* tom 1. *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 1976.

Grzybowski S.: (red.) *System prawa cywilnego* tom 3 część 2, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa,* Warszawa 1976.

Grzybowski S.: *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna,* Kraków 1963.

Gudowski J. (red.): *Kodeks cywilny* tom I *Komentarz,* Warszawa 2021.

Gutowski M.: *Umowa opcji*, Kraków 2003.

Hajduk Z.: *Ogólna metodologia nauk*, Lublin 2012.

Haley J.O.: *Authority without Power : Law and the Japanese Paradox*, New York 1991.

Hall J. W., Jansesn M. B., Kanai M., Twitchett D.: *The Cambridge History of Japan, Volume I,* Cambridge 1993.

Hall J.W.: *Japonia od czasów najdawniejszych do dzisiaj*, Warszawa 1979.

Halszka-Kurleto M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, Warszawa 2008.

Hasegawa K.: *Constructing Civil Society in Japan : Voices of Environmental Movements,* Center for the Study of Social Stratification and Inequality, Melbourn 2010.

Hauff M., Schmid U.: *Ökonomie und Ökologie : Ansätze zu einer ökologisch verpflichteten Marktwirtschaft*, Stuttgart 1992.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) :*System prawa administracyjnego* tom 5 *Prawne formy działania administracji,* Warszawa 2013.

Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.) :*System prawa administracyjnego* tom 6 *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.

Henshall K.G.: *Historia Japonii,* Warszawa 2011.

Holroyd C.: *Green Japan : Environmental Technologies, Innovation Policy, and the Pursuit of Green Growth*, Toronto 2018.

Hull J.: *Kontrakty terminowe i opcje. Wprowadzenie*, Warszawa 1997.

Indrzejczak A., Nowak M.: *Metody logiki: dedukcja*, Łódź 2016.

Izdebski H., Łazarska A. (red.): *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022.

Izdebski H.: *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2012.

Izdebski H.: *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012.

Izdebski H.: *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. *Komentarz*, Warszawa 2003.

Jamrozy G., Peksa Ł., Urbaniak Z., Gąsiennica-Byrcyn W.: *Kozica tatrzańska Rupicapra rupicapra tatrica,* Zakopane 2007.

Jasper M.C.: *Environmental Law,* Dobbs Ferry, N.Y 1997.

Jastrzębski L.: *Die Verantwortung für Umweltschaden in Polen,* Düssseldorf 1991.

Jastrzębski L.: *Raumplannug und Umweltschutz in Polen*, Berlin 1989.

Jendrośka J., Bar M.: *Prawo ochrony środowiska: podręcznik,* Centrum Prawa Ekologicznego*,* Wrocław 2005.

Kajkowski K.: *Mity, kulty i rytuał. O duchowości nadbałtyckich Słowian*, Szczecin 2017.

Kant I.: *Metafizyczne podstawy nauki prawa*, oprac. W. Galewicz, Kęty 2006.

Kanty T., Werbel-Cieślak M.: *Gwarancyjna funkcja przepisów prawnokarnych w zakresie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju* [w:] *Karnoprawne aspekty ochrony środowiska : wyzwania dla teorii i praktyki,* (red.) M.Adamczyk, J.Karaźniewicz, K. Pruszkiewicz-Słowińska, Olsztyn 2017.

Kardas P.: *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym : analiza teoretyczna*, Warszawa 2011.

Kardias P.: *Zbieg przepisów ustawy w prawie karnym*, Warszawa 2011.

Karlikowska B.: *Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw* [w:] *Finanse na rzecz zrównoważonego rozwoju : gospodarka, etyka, środowisko*, (red.) L. Dziawgo, L. Patrzałek, Wrocław 2014

Karski L.: *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Warszawa 2012.

Katner W. J.: *Zagadnienia cywilistyczne ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* (w:) *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Adama Szpunara*, (red.) A. Rembieliński, Warszawa 1983.

Kelsen H., *Czysta teoria prawa*, (tłum.) R. Szubert, ze wstępem A. Bosiackiego, Warszawa 2014.

Keynese J.M.: *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, przekład M. Kałecki, S. Rączkowski, Warszawa 2003.

Kidyba A. (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz.* Tom I. *Część ogólna,* Warszawa 2012.

Kidyba A. (red.): *Szczególne formy spółek. Biblioteka prawa handlowego*, Warszawa 2017.

Kidyba A. (red.): *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, Warszawa 2018.

Kidyba A.: *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2017.

Kidyba A.: *Prawo handlowe,* Warszawa 2004.

Kidyba A.: *Ustawa o fundacjach. Komentarz,* Warszawa 2023.

Kidyba A.(red.): *Kodeks cywilny. Komentarz* tom III. *Zobowiązania - część szczególna*, 2011.

Kielin-Maziarz J.: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.

Knopp L.: *Organizacja i instrumenty niemieckiego prawa ochrony powietrza*, [w:] J. Boć, K.Nowacki (red.) *Prawna ochrona powietrza i handel uprawnieniami emisyjnymi w Polsce i w Niemczech,* Wrocław 2006.

Knosala E.: *Zarys teorii decyzji w nauce administracji,* Warszawa 2011.

Koch A.: *Związek przyczynowy w ubezpieczeniach*, Prawo Asekuracyjne z.3 z 1995.

Kohutek K., Rachwał A., Spyra M., Wyrwiński M.: *Spółka akcyjna i spółka komandytowo-akcyjna*, Warszawa 2005.

Komosińska H., Podsiadło E.: *Ssaki kopytne. Przewodnik*, Warszawa 2002.

Kong Hoi L., Wroth L. K.: *NAFTA and Sustainable Development : History, Experience, and Prospects for Reform,* Vermont Law School, Cambridge 2015.

Kono T., Clegg S. R.: *Transformations of Corporate Culture : Experiences of Japanese Enterprises,* Berlin, 1998.

Korzeniowski P. (red.): *Prawa i obowiązki przedsiębiorców. Zarys encyklopedyczny*, Warszawa 2010.

Kosikowski C. (red.): *System prawa finansowego* tom II *Teoria i nauka prawa finansowego*, Warszawa 2010.

Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.): *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003.

Kosikowski C.: *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.

Kosikowski C.:*Ustawa o finansach publicznych*. *Komentarz*, Warszawa 2011.

Kostal R. W.: *Laying down the Law : The American Legal Revolutions in Occupied Germany and Japan,* Cambridge 2019.

Koszowski M.: *Anglosaska doktryna precedensu : porównanie z polską praktyką orzeczniczą,* Warszawa 2009.

Kość A.: *Filozoficzne podstawy prawa japońskiego w kulturze prawnej*, Lublin 2001

Kotarbiński T.: *Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk*, Wrocław 2003.

Kotarbiński T.: *Wykłady z dziejów logiki*, Warszawa 1985.

Kowal N.: *Tworzenie i rejestracja organizacji pożytku publicznego : komentarz do art. 1-27 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz innych przepisów regulujących rejestrację organizacji pożytku publicznego*, Kraków 2005.

Kożuch M.: *Sposoby finansowania przedsięwzięć ekologicznych*, Ekofinanse z 2003 nr 4.

Kożuchowski M.: M. Macieszczak, B. Woźniak (red.), *Prosta spółka akcyjna. Komentarz ze wzorami*, Warszawa 2021.

Kramer M., Reichel M.: *Internationales Umweltmanagement und europäische Integration : Deutschland, Polen und Tschechien im Vergleich,* Wiesbaden1998.

Krasiński M.: *System kaizen w budowaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Wrocław 2017.

Kropiwnicki J.: *Fundusze inwestycyjne. Prawna ochrona interesu uczestników*, Warszawa 2009.

Królikowska A., Martysz Cz.: *Nieprawidłowości i nadużycia na rynku funduszy inwestycyjnych*, Warszawa 2023.

Kunderewicz C.: *Ochrona środowiska w prawie rzymskim*. Czasopismo prawno-historyczne t. XXXII z 1981.

Kushida K.: *Japan's Fukushima Nuclear Disaster: An Overview* [w:] E.D. Blandford, S.D.Sagan, *Learning from a Disaster : Improving Nuclear Safety and Security after Fukushima,* Stanford Security Studies, Stanford California 2016.

Kwaśnicka K: *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

Lang W.: *Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej*, Zeszyty Naukowe UMK z 1969 (IX) Prawo nr 37.

Lang W.: *Struktura odpowiedzialności prawnej* z Zeszyty Naukowe UMK 1968 (VIII) Prawo nr 31.

Lemmonier M.: *Europejskie modele instrumentów finansowych,*Warszawa 2017.

Lemmonier M.: *Europejskie modele instrumentów finansowych : wybrane zagadnienia,* Warszawa 2011.

Leszczyński L. (red.): *Wykładnia Prawa. Odrębności w wybranych gałęziach prawa*, Lublin 2006.

Leszczyński L.: *Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej,* Lublin 1996.

Leśniak K.: *Arystoteles*, Warszawa 1989.

Liberadzki K.: *Obligacje projektowe : instrument finansowania wielkich projektów inwestycyjnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Lipiec-Warzecha L.: *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011.

Liżewski B.: *Prawo publiczne a prawo prywatne – wybrane uwagi teoretyczne na temat hybrydyzacji instytucji prawnych*, Zeszyty Naukowe KUL z 2018(61) nr 4(244).

Llewellyn K.L., *Realism in the theory and practice, with intruduction from James. J. Chriss*, Transactions Publishers, New Brunswick (USA) London (U.K.) 2009.

Longchamps M.: *Odpowiedzialność za szkodę ekologiczną*, Wrocław 1986.

Łętowska E.: *Zbieg norm w prawie cywilnym*, Warszawa 2002.

Łętowska E.(red.): *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2007.

Łyszkowski M.: *Proces konstytucjonalizacji ochrony środowiska w Polsce*, Acta Universitatis Wratislaviensis 3695 CIII, Przegląd Prawa i Administracji z 2015.

Machowski P., *Problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2000.

Machowski P.: *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003.

Majewski J.: *Rynki finansowe a nadzór nad korporacją w Japonii*, Warszawa 2007.

Małecki J.: *Prawnofinansowe instrumenty kształtowania i ochrony środowiska człowieka*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny z. 1 z 1978 nr 40.

Małecki J.: *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982.

Małecki P.: *Podatki ekologiczne w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, Kraków 2016.

Markowski M.: *Metodologia nauk*, Warszawa 1976.

Maruszkin R. (red.): *Taksonomia. Komentarz do rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje*, Warszawa 2022.

Mastalski R.: *Prawo podatkowe*, Warszawa 2001.

Mazurkiewicz M., Sommer J. (red.): *Problematyka badawcza prawa ochrony środowiska, Zagadnienia metodologiczne A*cta Universitatis Wratislaviensis nr 1304, Wrocław 1990.

Mazurkiewicz M.: *Opłaty i kary pieniężne w systemie ochrony środowiska w Polsce : (struktura prawna i funkcje),* Wrocław 1986.

McBarnet D.J., Voiculescu A., Campbell T.:*The New Corporate Accountability : Corporate Social Responsibility and the Law,* Cambridge 2007.

Michalak A.: *Interes publiczny i jego oddziaływanie na powstanie, treść i wykonywanie prawa własności intelektualnej,* Warszawa 2012.

Michalak J.: *Ryzyko społeczne a ochrona ubezpieczeniowa: kilka propozycji nieortodoksyjnych* [w:] *Studia ubezpieczeniowe,* (red.) J. Handschke*,* Poznań 2009.

Micińska M.: *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska -Instrumenty administracyjno-prawne,* Toruń 2011.

Modzelewski M. (red): *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego,* Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa 2003.

Mojak J.: *Prawo papierów wartościowych. Zarys wykładu*, Warszawa 2020.

Morawski L.: *Filozofia prawa,* Toruń 2014.

Morawski L.: *Wstęp do prawoznawstwa,* Toruń 2008.

Morawski L.: *Wykładnia prawa i inne problemy filozofii prawa*, Toruń 2005.

Mozgawa M. (red.): *Kodeks karny. Komentarz,* Warszawa 2015.

Mozgawa M. (red.): *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zasobom przyrody i środowiska. Komentarz*, Warszawa 2017.

Nerlinger M.: *Will the DAX 50 ESG Establish the Standard for German Sustainable Investments?* A Sustainability and Financial Performance Analysis, Credit and capital markets z 2020 nr 53.4, Berlin 2020.

Niedziółka P.: *Zielona (r)ewolucja w polskiej bankowości. Finansowanie projektów lądowej energetyki wiatrowej oraz fotowoltaicznej w Polsce z wykorzystaniem metody project finance*, Warszawa 2021.

Nowacki J.: *Prawo publiczne-prawo prywatne*, Katowice 1992.

Nowacki K.: *Administracyjnoprawne instrumenty ochrony środowiska naturalnego w Republice Federalnej Niemiec i Austrii : studium prawnoporównawcze,* Wrocław 1993.

Nowicki K., Peszkowski S.: *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa* (red.) M. Błachucki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.

Oda H.: *Japanese Law,* Oxford, New York 2009.

Ofiarski Z. (red.): *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019.

Ofiarski Z.: *Prawo podatkowe*, Warszawa 2008.

Ohanowicz A.: *Zbieg norm w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1963.

Opałek K.: *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962.

Osajda K. (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz* tom I *Przepisy wprowadzające. Część ogólna, Własność i inne prawa rzeczowe,* 2013.

Paczuski R.: *Najnowsze zmiany w polskim prawie ochrony środowiska*, Przegląd ochrony środowiska z 2001 nr 3.

Paczuski R.: *Ochrona środowiska Zarys wykładu*, Bydgoszcz 2008.

Paczuski R.: *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.

Pająk M., Urbanowicz K., Zawłocki R.: *Odpowiedzialność penalna za delikty przeciwko środowisku naturalnemu. Zbiór przepisów z omówieniem*, Warszawa 2020.

Palmirski T. (red.): *Digesta Iustiniani. Digesta Justyniańskie : tekst i przekład.* Tom I *Ks. 1-4*, Kraków 2013.

Panasiewicz A.: *Ubezpieczenia środowisko jako czynniki przyspieszenia przemian prośrodowiskowych*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu z 2008 nr 1197.

Panasiewicz A.: *Ubezpieczenia środowiskowe jako czynnik przyspieszania zmian prośrodowiskowych* [w:] *Ubezpieczenia wobec wyzwań XXI wieku*, (red.) W. Ronka-Chmielowiec, Wrocław 2008.

Panfil P.: *Prawne i finansowe uwarunkowania długu Skarbu Państwa,* Warszawa 2011.

Panowicz-Lipska J. (red.): *System prawa prywatnego* tom 8 *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2011.

Papuziński A.: *Filozoficzne aspekty zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój a iustica socialis*, [w:] *Filozoficzne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania zrównoważonego rozwoju,* Monografie Komitetu Inżynierii Środowiska PAN z 2004 vol. 26.

Pawlikowski J.G.: *O celach i środkach ochrony przyrody,* Zakopane 1920.

Pawlikowski J.G.: *Prawo ochrony przyrody,* Kraków 1927.

Petrażycki L.: *O pobudkach postępowania i o istocie moralności i prawa,* Warsaw 2002.

Petrażycki L.: *Wstęp do nauki polityki prawa. Psychologia prawna,* Warszawa 1968.

Pietrzykowski K. (red.): *Komentarz do Kodeksu cywilnego* tom I, (red.) K. Pietrzykowski, Warszawa 2015.

Piroch I.: *Schutz der biodiversität durch das Planungsrecht - Möglichkeiten und Grenzen am Biespiel der Landschaftsplanung* [w:] Aktualne zagadnienia prawa publicznego w Niemczech i w Polsce (red.) L. Knopp, K. Nowacki, Wrcoław 2009.

Platon, przekład Witwicki W.: *Państwo z dodaniem siedmiu ksiąg praw* tom I, Warszawa 1958.

Poskrobko T.: *Kapitał naturalny a ekonomia głównego nurtu*, Ekonomia i Środowisko z 2007 nr 1(37).

Poździk R. (red.): *Komentarz do ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Warszawa 2016.

Prutis S.: *Instytucje podstawowe prawa prywatnego (w opozycji do regulacji prawa publicznego)*, Białystok 2018.

Prutis S.: *O umowach prawnorolnych*, Przegląd Prawa Rolnego z 2021 nr 2 (29).

Przybojewska I.: *Greenwashing w kontekście unormowań prawnych*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska z 2022 nr 1.

Przybojewska I.: *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej,* Warszawa 2021.

Przybojewska I.: *Wykładnia rozszerzająca prawa ochrony środowiska jako szczególnej gałęzi prawa,* Studia Prawnicze KUL z 2018 2(74).

Przybysz P.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

Rabska T., Łętowski J.(red.): *System Prawa Administracyjnego t.3* , Warszawa 1978.

Rachwał A., Spyra M.: *Umowa spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej*, Warszawa 2009.

Radecki W.: *Finansowe kary administracyjne w prawie ochrony środowiska* [w:] *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa* (red.) M. Błachucki, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2015.

Radecki W.: *Koncepcje odpowiedzialności karnej osób prawnych w ochronie środowiska,* Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław1996.

Radecki W.: *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska*, Warszawa 1985.

Radecki W.: *Odpowiedzialność cywilna w ochronie środowiska: studium prawnoporównawcze*, Warszawa 1987.

Radecki W.: *Odpowiedzialność karna w ochronie środowiska : studium prawnoporównawcze,* Warszawa 1983.

Radecki W.: *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002;

Radecki W.: *Opłaty i kary pieniężne w ochronie środowiska : komentarz do przepisów ustaw : prawo ochrony środowiska, o odpadach, o międzynarodowym obrocie odpadami, o ochronie przyrody*, Warszawa 2009.

Radecki W.: *Prawnokarna ochrona środowiska naturalnego w PRL,* Wrocław 1981.

Radecki W.: *Zarys dziejów prawnej ochrony przyrody i środowiska w Polsce*, Oddział Akademicki PTTK , Kraków 1990.

Radwański Z., A. Gulczyński A.: *Alfred Ohanowicz. Wybór prac*, Warszawa 2007.

Radwański Z., Olejniczak A.: *Prawo cywilne część ogólna*, Warszawa 2015.

Rakoczy B. (red.): *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2013.

Rakoczy B.: *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, Gdańskie Studia Prawnicze z 2021 nr 3(51).

Rakoczy B.: *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, z 2012 nr 2.

Rakoczy B.: *O publicznym i prywatnym prawie ochrony środowiska*, Samorząd Terytorialny z 2018 nr 1-2.

Rakoczy B.: *O publicznym i prywatnym prawie wyznaniowym*, Państwo i Prawo z 2014 nr 1.

Rakoczy B.: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.

Rakoczy B.: *Pojęcie gospodarczego prawa ochrony środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze z 2009 t. XXI.

Rakoczy B.: *Prawo ochrony środowiska w styku z innymi obszarami prawa* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*. (red.) P. Korzeniowskiego, PAN oddział Łódź, Komisja ochrony środowiska, Łódź 2015.

Rakoczy B.: *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, Białostockie Studia Prawnicze z 2015 nr 18.

Rakoczy B.: *Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Warszawa 2007.

Rakoczy B.: *Wykładnia in dubio pro naturam w prawie polskim*, Studia Prawnicze KUL z 2018 , nr 2, s. 87-102.

Rakow B.: *Ökologische Industriepolitik in Deutschland und Europa : eine volkswirtschaftliche Analyse des Konzeptes*, Frankfurt am Main 2013.

Revesz R. L.: *Foundations of Environmental Law and Policy,* New York 1997.

Ringel M., Mjekic S.: *Analyzing the Role of Banks in Providing Green Finance for Retail Customers: The Case of Germany,* Sustainability t. 15 z 2023 nr 8745.

Rominkiewicz J.: *Domicjusz Ulpian* [w:] *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków,* (red.) M. Marszał, J. Przygodzki, Wrocław 2006.

Roszkowska E.: *Zrównoważony rozwój jako równowaga dynamiczna w uogólnionej grze społecznej*, Ekonomia i Środowisko, z 2007 nr 1(37).

Rotko J.: *Prawo jednostki do środowiska w prawie i doktrynie prawnej Republiki Federalnej Niemiec* [w:] Prawo człowieka do środowiska naturalnego (red.) J. Sommer, Warszawa 1987.

Rowell A., van Zeben J.: *A Guide to U. S. Environmental Law,* Oakland California 2021.

Równy K.: *Kodeks przepisów federalnych USA o ochronie środowiska,* Białystok 1997.

Rudnicki M. (red.): *Organizacja ochrony środowiska*, Lublin 2011.

Rudnicki M.: *Prawnofinansowe aspekty zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego związanych z ochroną środowiska*, Lublin 2005.

Ruśkowski E. (red.): *System prawa finansowego* tom 2 *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010.

Rutkowska-Tomaszewska E., *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*, Warszawa 2013.

Safjan M. (red.): *System prawa prywatnego, Prawo cywilne część ogólna* tom I, Warszawa 2007.

Salamucha J.: *Pojęcie dedukcji u Arystotelesa i św. Tomasza z Akwinu. Studium historyczno-krytyczne*, Warszawa 1930.

Sancewicz P.: *Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego*, Studia Prawa Publicznego z 2019 nr 1 (25).

Sądej R.: *Realny zbieg przestępstw a wyrok łączny [w:] Zbieg przepisów oraz zbieg przestępstw w polskim prawie karnym : materiały II Bielańskiego Kolokwium Karnistycznego, (red.) J. Majewski,* Toruń 2006.

Schäfer H.: *Germany: The 'Greenhorn' in the Green Finance Revolution,* Environment : science and policy for sustainable development z 2018 nr 60.1.

Schreurs M.A.: *Environmental Politics in Japan, Germany, and the United States,* Cambridge 2002.

Skoczylas J. J.: *Cywilnoprawne środki ochrony środowiska*, Warszawa 1986.

Skoczylas J. J.: *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy – prawo ochrony środowiska,* Przegląd Sądowy z 2003 nr 4.

Skoczylas, J. J.: *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, Zeszyty Naukowe SGSP, Szkoła Główna Służby Pożarniczej z 2011 nr 41.

Skowrońska-Bocian E.: *Prawo cywilne. Część ogólna. Zarys wykładu,* Warszawa 2005.

Słupecki L.: *Wróżby i wyrocznie pogańskich Skandynawów*, Kraków 2017.

Sobolewski L.: *Obligacje i inne papiery dłużne,* Warszawa 1999.

Sommer J. (red.): *Ochrona środowiska a prawo własności,* Wrocław 2000.

Sommer J.: *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Seria Monografie nr 52, Wrocław 2005.

Sommer J.: *Prawo ochrony środowiska. Poradnik praktyczny w Polsce,* Wydawnictwo Prawo Ochrony Środowiska, Wrocław 1993.

Sommer J.: T*eoretyczne i praktyczne problemy implementacji prawa wspólnotowego ochrony środowiska do polskiego systemu prawnego* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) J. Jendrośka, M. Bar, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2008.

Spotowski A.: *Pomijalny (przezorny) zbieg przepisów ustawy i przestępstw,* Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1976.

Srokosz W.: *Czynności bankowe zastrzeżone dla banków*, Wrocław 2003.

Staniszewska L.: *Administracyjne kary pieniężne*, Poznań 2017.

Stapiński R.: *Japoński i unijny model polityki zielonych zamówień publicznych - ujęcie komparatystyczne* [w:] *Prawo azjatyckie z perspektywy europejskiej,* (red.) M. Stępień, R.Łukasiewicz*,* Toruń 2018.

Starościak J. , *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

Stawecki T., Winczorek P.: *Wstęp do prawoznawstwa,* Warszawa 1999.

Stec P., Załucki M. (red.): *Podstawy prawa cywilnego z umowami w administracji*, Warszawa 2011.

Stec P.: *Umowy w administracji : studium cywilnoprawne*, Warszawa 2013.

Stefaniuk K.: *Prawo cywilne Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.

Stelmach J., Brożek B.: *Metody prawnicze,* Kraków 2006.

Stelmachowski A.: *Prawo rolne*, Warszawa 2009.

Stelmasiak J.: *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska (zagadnienia podstawowe),* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Sectio G Ius Lublin UMCS z 1993 vol. 40.

Stelmasiak J.: *Odpowiedzialność administracyjna w ochronie środowiska. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Ekologia i Prawo. Materiały z sesji naukowej Lublin 7-8 czerwca 1997*, (red.) A. Przyborowska-Klimczak, Lublin 1999.

Stelmasiak J.: *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.

Sulaman M., Hoffmann C.: *From Investment to Impact: The Role of Green Finance and Technological Innovation on German Energy Transition,* Renewable energy Part B z 2024 vol. 237(121665).

Suwaj R.: *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011.

Szpunar A.: *Charakter prawny polisy ubezpieczeniowej*, Prawo Asekuracyjne z 1999 nr 2.

Szpunar A.: *O kolizji praw podmiotowych*, Kwartalnik Prawa Prywatnego z 1996 nr 4.

Szpunar A.: *Uwagi o zbiegu roszczeń odszkodowawczych* [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga Pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*, Warszawa 1985.

Szreniawski P.: *Psychologicznoadministracyjne aspekty umów* [w:] *Umowy w administracji* (red) J. Boć, L. Dziewięcka- Bokun, Wrocław2008.

Szuma K.: *Wybrane instrumenty odpowiedzialności administracyjnej za szkody w środowisku* [w:] *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku* (red.) B. Rakoczy, Toruń 2010.

Szumański A. (red.): *System prawa handlowego. Prawo spółek handlowych* tom 2A, Warszawa 2019.

Szumański A. (red.): *System prawa prywatnego. Prawo papierów wartościowych* tom 18, Warszawa 2005.

Szumański A.(red.), Chłopecki A.: *System Prawa Prywatnego* tom 19, Warszawa 2006.

Szymańska U., Zębek E.: *Ochrona środowiska jako interdyscyplinarna dziedzina wiedzy*, Olsztyn 2014.

Śledzińska A.: *Umowy administracyjne w prawie i praktyce innych krajów* [w:] *Umowy w administracji* (red.) J. Boć, L. Dziewięcka- Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008.

Tarski A.: *Pojęcie prawdy w językach nauk dedukcyjnych,* Warszawa 1933.

Tkaczyński J.W.: *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015.

Tokarczyk R.A.: *Prawo amerykańskie*, Warszawa 2011.

Totman C.: *Historia Japonii*, Kraków 2009.

Trzewik J.: *Publiczne prawa podmiotowe jednostki w systemie prawa ochrony środowiska*, Lublin 2016.

Wandt M.: *Liability for Environmental Damage and Insurance Coverage under German Law. Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft* z 2020 nr 109.2–4.

Wereśniak -Masri I.: *Wybrane probemy administracyjnych kar pieniężnych w ustawie o odpadach* [w:] *Prawo o odpadach. Wybrane problemy,* (red.) B. Rakoczy, Warszawa 2019.

Wieczorek M., Wrzecionek M.: *Spółki kapitałowe*, Warszawa 2023.

Wierzbowski B., Rakoczy B.: *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2018.

Wierzbowski M. (red.): *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.

Wierzbowski M. (red.): *Prawo administracyjne,* Warszawa 2002.

Wierzbowski M. (red.): *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Wierzbowski M. (red.): *Ustawa o obligacjach. Komentarz*, Warszawa 2019.

Wilejczyk M.: *Prawo prywatne w systemie Heglowskiej filozofii prawa*, Wrocław 2011.

Willett E.F.: *Jak powstaje amerykańskie prawo,* Vienna 1989.

Wolfram K.(red.): *Bóbr. Wielki budowniczy*, Supraśl 2008.

Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K.: *Prawo cywilne Zarys części ogólnej,* Warszawa 1998.

Wolter W.: *Kumulatywny zbieg przepisów ustawy*, Warszawa 1960.

Wójtowicz W. (red.): *Prawo finansowe,* Warszawa 1996.

Wróblewski J.: *Rozumienie prawa i jego wykładnia*, Wrocław 1990.

Wróblewski J.: *Modele systemów norm a system prawa* [w:] *Pisma wybrane* (red.) M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2015.

Wróblewski J.: *Wykładnia prawa*. Teoria Państwa i Prawa. Część VI, (red.) S. Ehrlich, Warszawa 1960.

Wyporska-Frankiewicz J.: *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.

Zabawa J.: *Bankowość ekologiczna w społecznej odpowiedzialności biznesu: rola, uwarunkowania i mierniki*, Wrocław 2019.

Zabawa J.: *Zielona transformacja sektora bankowego. Regulacje i zielone instrumenty finansowe*, Wrocław 2024.

Zachariasz I.: *Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne*, Warszawa 2016.

Zacharzewski K.: *Umowny obrót uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla (CO2) do atmosfery* [w:] *Prawo kontraktów. Księga pozjazdowa VI Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów*, *Szczecin-Międzyzdroje wrzesień 2016*, (red.) Z. Kuniewicz, D. Sokołowska, Warszawa 2017.

Zacharzewski K.: *W sprawie pojęcia ekologicznego rynku kapitałowego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska z 2016 nr 2.

Zalewski G.: *Kontrakty terminowe w praktyce*, Warszawa 2000.

Zapadka P.: *Usługi bankowości inwestycyjnej*, Warszawa 2012.

Zapolska K.: *Ograniczenie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej ze względu na ochronę środowiska w Polsce (na tle prawa UE)*, Warszawa 2020.

Zapolska K.: *Outline of the environmental law in Poland*, Białystok 2020.

Zawadzka P.: *Fundusz inwestycyjny w systemie instytucji finansowych,* Warszawa 2009.

Zeitlin J., Herrigel G.: *Americanization and Its Limits : Reworking US Technology and Management in Post-War Europe and Japan,* Oxford 2000.

Zieliński J.: *Metodologia pracy naukowej*, Warszawa 2012.

Ziembiński Z.: *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych,* Warszawa 1983.

Ziembiński Z.: *Logika praktyczna,* Warszawa 2000.

Ziembiński Z.: *Metodologia nauk prawnych*, Poznań 1972.

Ziembiński Z.: *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa,* Warszawa 1974.

Ziembiński Z.: *O metodzie analizy stosunku prawnego*, Państwo i Prawo z 1967 nr 2.

Ziembiński Z.: *Problematyka ogólna zbiegu przepisów prawnych* [w:] *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, (red.) S. Wronkowska, Warszawa 2007.

Ziembiński Z.: *Przepis prawny a norma prawna,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny z.1 z 1960 nr 22.

Ziembiński Z.: *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.

Zimmerman J.: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.

Ziobrowski Z. (red.): *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w USA,* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.

Zioło M., Filipiak B., Wójtowicz K., *Ryzyko ESG w samorządzie terytorialnym,* Warszawa 2024

Zoll A.: *Zbieg przepisów ustawy w polskim prawie karnym,* Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia z 2013 vol. LX 2 Sectio G.

Zoll F. (red.): *Prawo bankowe. Komentarz* tom I *art. 1-92*, Kraków 2005.

zur Nieden A.: *Investitionen, Enteignungen und Umweltschutz: ein Beitrag zur Auflösung des Zielkonflikts zwischen Investitions- und Umweltschutzrecht* , Frankfurt am Main 2013.

VIII. Wykaz orzeczeń

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 lipca 2021 r., SK 82/19, OTK-A 2021, nr 45.

Orzeczenia Sadu Najwyższego i sądów powszechnych

Uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1993 r., III CZP 16/93 OSNC 1993 nr 10 poz. 166.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2006 r., III CZP 122/05, OSNC 2006, nr 12 poz. 200.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., III CZP 29/19, OSNC 2020, nr 7-8, poz. 56.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 sierpnia 1987 r., II CR 222/87 OSPiKA 1988 z. 7-8, poz. 174.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2011 r., III CSK 38/11, LEX nr 1129117.

Wyrok Sądu Najwyższego z 27 marca 2013 r., I CSK 630/12, OSNC-ZD 2014, nr 1, poz. 14.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 2, poz. 31.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 5 marca 2021 r., II CSKP 117/21, LEX nr 3153470.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2023 r., III USK 48/22, LEX nr 3459312.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 30 października 2023 r., I CSK 5514/22, LEX nr 3619976.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2017 r., VI ACa 1027/15, LEX nr 2284809.

Orzeczenia sądów administracyjnych i organów administracji publicznej

Uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12, ONSAiWSA z 2012 r. nr 4 poz. 62.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2003 r., III SA 1838/01, M.Podat. 2003, nr 7, poz. 43.

Wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego II OSK 1617/06, LEX nr 315979.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2009 r., II OSK 800/08, LEX nr 574681.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 grudnia 2011 r., II OSK 1730/10, LEX nr 1152017.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2012 r., II GSK 2457/11, ONSAiWSA 2014, nr 2, poz. 33.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2017 r., II GSK 37/16, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 113.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 kwietnia 2019 r., I OSK 3054/18, LEX nr 2657620.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 sierpnia 2019 r., II OSK 2334/17, LEX nr 2740627.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lipca 2010 r., II OSK 1425/10, LEX nr 694949.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 1453/17, LEX nr 2312736.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., III SA/Wa 231/10, LEX nr 757564.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 3 grudnia 2013 r., II SA/Bd 643/13, LEX nr 1432722.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2013 r., I SA/Wa 232/13, LEX nr 1608098.

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2013 r. 42/2013, Dz. Urz. Województwa Świętokrzyskiego 2013 r. poz.1967.

IX. Wykaz innych źródeł

Dokumenty

Communication from the Commision to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Commitee and the Committee of the Regions, *Sustainable Europe Investment Plan -Green Deal Investment Plan* Bruksela 14.12021 COM(2020) 20.

Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan 1, General* Tokyo 1980.

Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan 2, Air* Tokyo 1980.

Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan,* Tokyo 1974.

Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan. 3, Water,* Tokyo 1980.

Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan. 4, Nature,* Tokyo 1980.

Environment Agency, *Environmental Laws and Regulations in Japan. 5, Standards* Tokyo 1980.

Eurostat, *Environmental Taxes - A Statistical Guide*, Luxembourg 2001.

Institute for Global Environmental Strategies, *Corporate Environmental and Financial Performances and the Effects of Informational Instruments of Environmental Policy in Japan* Kansai Research Center 2005/5e.

Institute for Global Environmental Strategies, *Current Situation and Challenges of Green Bonds in Japan from the View Point of Promoting Repeat Issuance - Analysis on Results of a Questionnaire Survey to Issuers,* 2019 https://www.jstor.org/stable/resrep21793.

International Capital Market Association, *Green Bond Standard* 2021.

International Monetary Fund, *Debt-for-Climate Swaps. Analysys, Design and Implementation,* WP 2022/162.

International Swaps and Derivatives Association, *Sustainability-linked Derivatives: KPI Guidelines,* wrzesień 2021.

KfW, *Sustainable finance in Germany municipalities: Can green municipal loan break the ice?* KfW Research No.339, 29 lipca 2021.

Loan Market Association, *Green Loan Principals* 2025.

NSZZ Solidarność Region Warmińsko-Mazurski, *Porozumienia Okrągłego Stołu : Warszawa, 6 luty-5 kwietnia 1989,* Olsztyn, 1989.

ONZ Regulacja Zgromadzenia Ogólnego *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju* 2030 z dnia 25 września 2015 r.A/RES/70/1.

Organization for Economic Cooperation and Development, *Environmental Performance Reviews. Japan,* Paris OECD 2002.

Organization for Economic Cooperation and Development, *Green Finance and Investment OECD,* Organzation for Economic Cooperation and Development Publishing, Paryż 2015.

Organization for Economic Cooperation and Development, *Japan's Compensation System for Nuclear Damage As Related to the TEPCO Fukushima Daiichi Nuclear Accident,* OECD Publishing, Paris 2012.

Strony internetowe
(dostęp: 1 kwietnia 2026)

Bank Ochrony Środowiska S.A.
https://www.bosbank.pl/klient-indywidualny/pozyczki-i-kredyty/eko-kredyty/kredyt-czyste-powietrze
https://www.bosbank.pl/klient-indywidualny/pozyczki-i-kredyty/eko-kredyty/kredyt-termomodernizacyjny

BMUV Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
https://www.bmuv.de/
https://www.bmuv.de/programm/wildnisfonds

https://www.bmuv.de/programm/waldklimafonds

BMWK Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
https://www.bmwk.de/Navigation/DE/Home/home.html

BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Klimafinanzierung
https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung
https://www.bmz.de/de/themen/klimawandel-und-entwicklung/klimafinanzierung/klima-schuldenumwandlungen-195434

DEG Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
https://www.deginvest.de/%C3%9Cber-uns/Our-organisation/

Deutsche Bank Wealth
https://www.deutschewealth.com/de/our-capabilities/esg-investing-how-we-can-help.html

Deutsche Börse Frankfurt
https://www.boerse-frankfurt.de/sustainability/indices

Environmental Restoration and Conservation Agency of Japan
https://www.erca.go.jp/erca/english/history.html
https://www.erca.go.jp/jfge/english/pdf/2024_Guide_to_the_JFGE_Grant_Program_Request_Forms.pdf

European Commission
https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Forbes
https://www.forbes.com/sites/georgkell/2022/12/05/from-emissions-cheater-to-climate-leader-vws-journey-from-dieselgate-to-embracing-e-mobility/
https://www.forbes.com/advisor/investing/best-esg-funds/

Green Finance Portal Government of Japan
https://greenfinanceportal.env.go.jp/en/greenfinance/promotion_support/issuance_list.html
https://greenfinanceportal.env.go.jp/pdf/related_policies/policy_package_1.pdf

ICMA
https://www.icmagroup.org/assets/documents/Sustainable-finance/2025-updates/Green-Bond-Principles-GBP-June-2025.pdf

ISDA
https://www.isda.org/a/xvTgE/Sustainability-linked-Derivatives-KPI-Guidelines-Sept-2021.pdf

KPMG
https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pl/pdf/2021/12/pl-Raport-KPMG-na-zlecenie-MF-Perspektywy-rozwoju-rynku-zielonych-obligacji-w-Polsce.pdf

Krajowy Ośrodek Bilasnowania i Zarządznia Emisjami
https://www.kobize.pl/pl/page/id/409/o-nas

Ministry of the Environment Government of Japan
https://www.env.go.jp/en/policy/plan/intro.html

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
https://www.gov.pl/web/ia/polityka-ekologiczna-panstwa-2030-pep2030

NFOŚiGW
https://www.gov.pl/web/nfosigw/nfosigw-kontynuuje-wspolprace-z-bialorusia

New York Stock Exchange
https://www.nyse.com/esg/disclosure-guidance

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development
https://www.oecd.org/en/publications/fukushima-daiichi-nuclear-power-plant-accident-ten-years-on_124c2774-en.html

Państwowa Rada Ochrony Środowiska
https://bip.mos.gov.pl/organy-doradcze/panstwowa-rada-ochrony-srodowiska/

Słownik Języka Polskiego
https://sjp.pl/instrument

Sustainable Finance Beirat
https://sustainable-finance-beirat.de/wp-content/uploads/2024/06/SFB_Zukunftsbild_nachhaltiges_Finanzsystem.pdf

United Nations Environment Programme |
https://www.unep.org/resources/report/state-sustainable-finance-united-states
The State of Sustainable Finance in the United States
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9828/-The_state_of_sustainable_finance_in_the_United_States-2016The_State_of_Sustainable_Finance_in_the_US.pdf.pdf?sequence=3&amp%3BisAllowed
https://sdgs.un.org/2030agenda.

U.S. Environmental Protection Agency
https://www.epa.gov/system/files/documents/2023-01/Lender%20Liability%20with%20pub.pdf
https://www.epa.gov/grants
https://www.epa.gov/grants/federal-grant-and-cooperative-agreement-act-1977
https://www.epa.gov/cwsrf/about-clean-water-state-revolving-fund-cwsrf#works
https://www.epa.gov/npdes/stormwater-rules-and-notices