

Bartosz Rakoczy

Profesor doktor habilitowany z zakresu prawa ochrony środowiska

**Kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska
UMK w Toruniu**

Radca Prawny

OPINIA PRAWNA

Gmina Nowy Sącz poprosiła o sporządzenie opinii prawnej odpowiadającej na pytanie „czy dofinansowanie kosztów zakupu paliwa niskoemisyjnego stanowi dofinansowanie kosztów inwestycji, o którym mowa w art. 403 ust. 4 Ustawy prawo ochrony środowiska?”.

Problem prawny

Problemem prawnym, który występuje w opiniowanej sprawie, jest dokonanie wykładni pojęcia „kosztów inwestycji”, a w dalszej kolejności analiza, czy zakup paliwa niskoemisyjnego mieści się w granicach tego pojęcia.

Podstawa prawna

Podstawę prawną stanowią przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2019.1396 t.j. z dnia 2019.07.29) oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997.78.483 z dnia 1997.07.16).

Analiza szczegółowa

Pojęcie „inwestycja” nie jest pojęciem prawnym, podobnie zresztą jak pojęcie „koszty inwestycji”. Pojęcia te przynależą przede wszystkim do ekonomii oraz do nauk technicznych. Bez wątpienia stanowią jednak elementy języka prawnego, a to z tego względu, że ustawodawca posługuje się takimi sformułowaniami w języku prawnym. Trzeba jednak zaznaczyć, że pojęcie „inwestycja” używane jest w języku prawnym w różnych kontekstach. Czasami ustawa utożsamia pojęcie inwestycji z przedsięwzięciem, czasami z określonym obiektem budowlanym, czasami jest to synonim określonego zachowania się (inwestowanie), czasami oznacza stronę (inwestor), a czasami wreszcie oznacza sekwencję określonych czynności (proces inwestycyjny). Z całą pewnością można jednak stwierdzić, że pojęcie

„inwestycja” nie jest rozumiane w systemie prawnym jednolicie. W sytuacji, kiedy dane pojęcie występuje w akcie prawnym, w pierwszej kolejności podmiot stosujący prawo zobowiązany jest ustalać znaczenie tego terminu w danym akcie prawnym, który właśnie stosuje. Ustalając znaczenie określonego terminu podmiot taki w pierwszej kolejności bada, czy dany termin jest definiowany w słowniczku ustawowym. Jeżeli tak nie jest, to w zależności od dziedziny prawa podmiot może lub nie może dokonać wykładni *per analogiam iuris* (w prawie karnym i w aktach sankcyjnych i represyjnych oraz ograniczających prawa i wolności jednostki stosowanie analogii *iuris* jest niedopuszczalne).

Stosowanie analogii *iuris* wymaga jednak od podmiotu dokonującego wykładni uprzedniego ustalenia, w jaki sposób i czy w ogóle dane pojęcie jest definiowane w innych aktach prawnych. Jeśli już poczyni takie ustalenia, to musi stwierdzić, czy termin ten jest rozumiany w tych aktach prawnych, których ustawodawca się posługuje, w sposób jednolity. W przypadku jeśli dany termin używany jest w różnych znaczeniach, to stosowanie analogii *iuris* jest niemożliwe dlatego, że podmiot dokonujący wykładni wybiera sobie jedno ze znaczeń, którym ustawodawca się posługuje w innym akcie prawnym. Wykładnia *per analogiam iuris* jest zatem możliwa jedynie wtedy, gdy dany termin definiowany jest jednolicie w systemie prawnym. Nie wiadomo bowiem do jakiego znaczenia tego samego terminu prawodawca odsyła w tym akcie prawnym, w którym tego terminu używa, ale go nie definiuje. W przypadku, gdy nie jest możliwe ustalenie precyzyjnego znaczenia określonego terminu i zawodzi wykładnia *per analogiam iuris*, podmiot może dokonać wykładni językowej rozumiejąc dany termin w taki sposób, w jaki jest on rozumiany potocznie. Stosując jednak wykładnię językową podmiot, który jej dokonuje, powinien nadawać określonym terminom znaczenie pozwalające zachować spójność z Konstytucją (wykładnia w zgodzie z Konstytucją).

Nie ulega wątpliwości, że termin inwestycja jest przez ustawodawcę rozumiany różnie. W takiej sytuacji stosowanie wykładni *per analogiam iuris* jest niemożliwe z uwagi na brak kryteriów doboru danego określonego sposobu definiowania danego pojęcia w innym akcie prawnym. Możliwy jest oczywiście dobór definicji z innych aktów prawnych, jednak winien on przede wszystkim uwzględniać aspekty konstytucyjne, o których będzie mowa niżej.

Problematyka ochrony środowiska jest traktowana w Konstytucji RP jako jedna z podstawowych wartości objętych ochroną prawną. Ustawodawca daje wyraz znaczeniu ochrony środowiska w art. 5, 31 ust. 3, art. 68 ust. 4, art. 74 i 86 ustawy zasadniczej. W analizowanej sprawie szczególnego znaczenia nabiera art. 5 i 74 ust. 2. Z pierwszego z tych przepisów wynika, że Rzeczpospolita zapewnia ochronę środowiska, natomiast z drugiego wynika, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. W piśmiennictwie z

zakresu Prawa ochrony środowiska wyraźnie wskazuje się, że konkretyzacja konstytucyjnych obowiązków następuje na płaszczyźnie legislacyjnej, organizacyjnej, edukacyjnej i finansowej. Szczególnie ten ostatni aspekt ma tutaj istotne znaczenie.

Konstytucyjne ujęcie problematyki ochrony środowiska połączone z koniecznością dokonywania wykładni w zgodzie z Konstytucją, prowadzi do wniosku, że normy ustawowe powinny być interpretowane w taki sposób, aby maksymalnie zapewnić ochronę środowiska. Konieczna jest zatem wykładnia ekstensywna w kierunku ochrony środowiska, poparta nawet formułowanym w literaturze poglądem o konieczności dokonywania wykładni *in dubio pro naturam* (vide: B. Rakoczy, *WYKŁADNIA IN DUBIO PRO NATURAM W PRAWIE POLSKIM*, Studia Prawnicze KUL, Lublin 2019).

Nie ulega żadnej wątpliwości, że dofinansowanie zakupu paliwa proekologicznego służy osiągnięciu celów konstytucyjnie określonych. Wobec zgłaszanych wyżej wątpliwości co do rozumienia pojęcia koszty inwestycji w pełni uzasadniony jest kierunek wykładni tego pojęcia pozwalający w jak najszerszy sposób dofinansować przedsięwzięcia, które służą ochronie środowiska. Co więcej, pojęcie „koszty inwestycji”, budzące wątpliwość, zostało użyte właśnie w ustawie Prawo ochrony środowiska. Należałoby również zwrócić uwagę, że prawodawca posługuje się w analizowanym przepisie ustawy Prawo ochrony środowiska pojęciem „ochrona środowiska”, które jest definiowane w art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska. Przepis ten stanowi, iż:

„Ilekcroć w ustawie jest mowa o: [...]

13) ochronie środowiska - rozumie się przez to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

Wynika z niego jednoznacznie, że ochrona środowiska polega między innymi na przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom. Bez wątpienia finansowanie zakupu paliwa pozwoli osiągnąć ten skutek, który został przez prawodawcę normatywnie opisany.

Wnioski końcowe

Wobec niejednoznacznego rozumienia pojęcia „inwestycja” w systemie prawnym stosowanie wykładni *per analogiam iuris* jest nieuprawnione, natomiast w przypadku wykładni językowej należy nadawać temu pojęciu znaczenie w zgodzie z Konstytucją. Ta zaś wymaga takiej wykładni norm prawnych, które będą w najszerszym zakresie uwzględniały potrzebę ochrony środowiska. Sama zresztą definicja ochrony środowiska jednoznacznie wskazuje, że obejmuje ona także przeciwdziałanie zanieczyszczeniom.

Mając na względzie te okoliczności zakup paliwa proekologicznego będzie się mieścił w definicji kosztów inwestycji, a w konsekwencji zawarcie umowy dotacyjnej na taki zakup będzie spełniało standardy z art. 403 ust. 4 Prawa ochrony środowiska.

30-742
RADCA PRAWNY
Bartosz Rakoczy