



Artur Żurawik

 <https://orcid.org/0000-0002-6349-6344>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Polska

Interpretacje indywidualne przepisów wydawane na rzecz przedsiębiorców korzystających ze środowiska w ujęciu krajowym i unijnym

Individual interpretations of regulations issued to entrepreneurs using the environment on a national and EU basis

Summary

In many cases, economic activity interferes with the environment. Sometimes it is an activity involving the exploitation of its natural resources. This means, among other things, the obligation to pay various fees. However, the regulations that introduce them may be vague to entrepreneurs to varying degrees. In turn, failure to fulfill statutory obligations may lead to negative consequences, including administrative, legal and financial ones. It is therefore paramount to understand individual regulations so that all obligations imposed on business entities can be fulfilled. Undoubtedly, systematization and dissemination of knowledge about individual interpretations made by relevant authorities and state organizational units will protect entrepreneurs against the negative consequences of failure to comply with the standards introducing orders to pay public dues.

Keywords: entrepreneurs, economic activity, environmental protection, public dues, fees, individual interpretations

1. Uwagi ogólne

Prowadzenie działalności gospodarczej wiąże się w wielu przypadkach z korzystaniem ze środowiska. Niekiedy jest to działalność dalece w nie ingerująca, polegająca na eksploataowaniu jego zasobów naturalnych, co oznacza m.in. konieczność ponoszenia rozmaitych opłat. Przepisy, które je określają, mogą być jednak w różnym stopniu niejasne dla przedsiębiorców, z kolei niedopełnienie obowiązków ustawowych może powodować negatywne konsekwencje, w tym administracyjnoprawne i finansowe. Istotne staje się więc zrozumienie poszczególnych regulacji, by można było wypełnić wszelkie zobowiązania, które spoczywają na podmiotach prowadzących działalność gospodarczą.

Interpretacje indywidualne przepisów, wydawane przez właściwe organy, ogromną popularność zyskały zwłaszcza w sferze podatkowej, lecz do niej się nie ograniczają: mogą być sporządzane w szerszym zakresie i obejmować różnorodne daniny, także te związane z korzystaniem z zasobów środowiska. Punktem wyjścia będzie dla mnie art. 34 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹. Uregulowane tam interpretacje przepisów dotyczą danin publicznych innych niż podatki oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Niewątpliwie rozpowszechnienie wiedzy o interpretacjach indywidualnych uchroni przedsiębiorców przed negatywnymi skutkami uchybienia normom wprowadzającym różnorodne nakazy. Im rozleglejsza znajomość tego rodzaju zagadnień, tym większe będzie bezpieczeństwo prawne adresatów owych regulacji.

2. Interpretacje indywidualne w ustawie Prawo przedsiębiorców

Interpretacje indywidualne zostały uregulowane w art. 34 p.p. W ust. 1 tego przepisu znalazła się ich definicja legalna. Zgodnie z jego treścią „[p]rzedsiębiorca może złożyć do właściwego organu lub właściwej państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie wyjaśnienia co do zakresu i sposobu stosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, w jego indywidualnej sprawie (interpretacja indywidualna)”. Nie jest to rozwiązanie nowe, gdyż funkcjonuje od wielu lat. Omawiana instytucja prawna istniała pod rządami poprzednio obowiązującej, dziś już archiwalnej ustawy z dnia

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm. [dalej: p.p.].

2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej², natomiast w ustawie Prawo przedsiębiorców została nieco zmodyfikowana i doprecyzowana. Celem wprowadzenia regulacji, która przyznaje przedsiębiorcom prawo do zwrócenia się z wnioskiem o interpretację przepisów, było zagwarantowanie tym osobom lub jednostkom pewności oraz przewidywalności ich sytuacji prawnej³.

W przywołanej regulacji mamy do czynienia z tzw. wykładnią delegowaną, stanowiącą odmianę wykładni legalnej, oficjalnej. Wykładnią delegowaną nazywamy wykładnię dokonywaną przez podmiot, któremu udzielono kompetencji do interpretowania przepisów, a który nie jest ich twórcą. Wykładnia delegowana może mieć, po pierwsze, charakter ogólny, co oznacza, że jej rezultat wiąże każdego (jest powszechnie wiążący). Prawo takie w Polsce przysługiwało w przeszłości Radzie Państwa, następnie Trybunałowi Konstytucyjnemu, lecz obecne przepisy nie dają tego prawa ani Trybunałowi, ani innemu organowi. Wykładnia delegowana może mieć jednak, po drugie, charakter wiążący ograniczenie, tzn. jej akty mogą być wiążące wyłącznie dla organów państwa określonego pionu, np. dla wszystkich sądów, albo mogą wiązać tylko poszczególne organy⁴. Ta ostatnia sytuacja występuje w analizowanym przypadku.

Przywołana wcześniej definicja interpretacji indywidualnej zawiera przesłanki podmiotowe oraz przedmiotowe. Podmiotowo odnosi się do „przedsiębiorców” (w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 p.p.), a także do „organu” (zdefiniowanego w art. 7 ust. 1 pkt 4 p.p.) i do „państwowej jednostki organizacyjnej”, przedmiotowo zaś dookreśla pozostałe przesłanki interpretacji. Wszystkie one są w szczególności bardzo rozbudowane. Najistotniejsze dla nas tutaj będzie pojęcie danin publicznych.

3. Daniny publiczne jako przedmiot interpretacji indywidualnej w ujęciu ogólnym i w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Zagadnienie danin publicznych ma wymiar konstytucyjny. Mowa jest o nich przede wszystkim w art. 217 Konstytucji RP⁵, w świetle którego „[n]akładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów

² T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

³ Zob. wyrok SA w Szczecinie z dnia 17 września 2015 r., sygn. III AUa 935/14, LEX nr 1843165.

⁴ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 1, Ars Boni et Aequi, Poznań 2002, s. 96–97. Zob. też L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2 zm., TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 44–45.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej: Konstytucja RP].

opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Przytoczony przepis ustanawia zasadę władztwa daninowego państwa, choć jednocześnie nie określa materialnych granic opodatkowania. Podlega on interpretacji z uwzględnieniem zasady powszechności opodatkowania. Każda osoba znajdująca się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej ma obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych (art. 84 Konstytucji RP)⁶. Ustawa podatkowa powinna być tak skonstruowana, by na jej podstawie podatnik mógł określić treść swojego obowiązku podatkowego⁷. Wymóg określoności przepisów naruszają regulacje niejasne i nieprecyzyjne, które pozostawiają organom je stosującym nadmierną swobodę.

Doktryna prawa konstytucyjnego wskazuje, że „daniny publiczne” obejmują podatki i inne świadczenia pieniężne⁸. Wynika to wprost z treści art. 217 Konstytucji RP. W odniesieniu do niej w orzecznictwie wywodzi się, że do cech charakterystycznych danin publicznych zalicza się przede wszystkim ich powszechność, przymusowość i bezzwrotność, a ich pobór następuje na rzecz podmiotów publicznych w celu gromadzenia środków służących wypełnianiu przez państwo zadań publicznych, które wynikają z Konstytucji RP i ustaw zwykłych⁹. W tym kontekście A. Krzywoń pisze, że daniną publiczną (w rozumieniu konstytucyjnym) jest świadczenie pieniężne pobierane na rzecz podmiotów publicznych, którego ustanowienie będzie choć częściowo służyło gromadzeniu środków potrzebnych na realizację celów publicznych przez państwo. Warunki *sine qua non* uznania danego świadczenia za daninę to wykazanie, że sprzyja ono realizacji przez państwo owych celów, oraz określenie związku między ustanowieniem daniny a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych, które są konieczne, aby organy władzy publicznej funkcjonowały prawidłowo¹⁰. Przywołany autor jednocześnie twierdzi, że przyjąwszy materialną konstytucyjną definicję danin publicznych, w konsekwencji nie sposób wyczerpująco wyliczyć desygnatów tego pojęcia; można tylko dokonać jego egzemplifikacji, czyli wskazać najważniejsze daniny publiczne, takie jak podatki, opłaty czy cła¹¹.

⁶ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 217, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX 2021, teza 1.

⁷ Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 81.

⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Komentarz do art. 34 p.p., w: Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 218–232.

⁹ Wyrok SN z dnia 15 marca 2023 r., sygn. II NSKP 22/23, LEX nr 3559606.

¹⁰ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 49.

¹¹ *Ibidem*, s. 51.

Jakkolwiek pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie należy ich automatycznie utożsamiać z pojęciami zawartymi w ustawach zwykłych (Trybunał Konstytucyjny może przyjąć rozumienie odmienne), warto sięgnąć do art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹². Przepis ten mówi, że „[d]ochodami publicznymi są [...] daniny publiczne, 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”. Daniny publiczne w kategoriach konstytucyjnych są więc zaliczane do ciężarów i świadczeń publicznych (zgodnie z art. 84 i art. 217 Konstytucji RP), a w kategoriach ustawowych, na gruncie ustawy o finansach publicznych, są rodzajem dochodów publicznych, stanowiących (zgodnie z art. 5 ust. 1 owej ustawy) jeden ze składników środków publicznych gromadzonych w celu pokrycia wydatków i rozchodów publicznych.

W tym kontekście istotne znaczenie ma wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., w którym wskazano, że pojęcie daniny publicznej użyte w art. 10 ówczesnej, a dziś archiwalnej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie zostało w niej zdefiniowane. W takim razie, kierując się zasadami wykładni przepisów, należałoby się odwołać do rozumienia tego terminu, które funkcjonuje w języku potocznym (powszechnym). Ponieważ jednak „danina publiczna” jest pojęciem specyficznym, zdefiniowanym w treści ustawy o finansach publicznych, ale oddziałującym również na rozumienie tego określenia w innych aktach prawnych, a nawet determinującym jego treść w języku potocznym, zasadne będzie posiłkowanie się rozumieniem „daniny publicznej” ukształtowanym w przepisach ostatniego wymienionego tu aktu prawnego¹³. Sąd mówi więc o „posiłkowaniu się” ustawą o finansach publicznych, a nie o jej automatycznym stosowaniu. Trzeba mieć tutaj na uwadze także dalsze ustalenia. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r. stwierdzono, że do danin publicznych należą podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Przyjmuje się, że analizowana kategoria obejmuje również cła¹⁴.

Z kolei w uzasadnieniu archiwalnej już ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie nie-

¹² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

¹³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. III SA/GI 210/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1068EA8DC1>.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. III SA/Gd 404/11, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/779B7BA20C>.

których innych ustaw¹⁵ wskazano, że „daniny publiczne” będące przedmiotem interpretacji powinno się rozumieć szeroko, zgodnie z przepisami o finansach publicznych, jako podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych i innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw (tj. oprócz ustawy budżetowej)¹⁶. Orzecznictwo także szeroko rozumie „daniny publiczne” na gruncie przepisów dotyczących interpretacji indywidualnych, przy czym nie zawęża ich znaczenia do świadczeń pieniężnych. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2017 r. stwierdzono w kontekście stosowania regulacji poświęconej interpretacji indywidualnej, że „pojęcie daniny publicznej należy odnosić do wszelkich obowiązków ciążących na przedsiębiorcy, które mają charakter publiczny i nie są ekwiwalentne. Zatem pod pojęciem tak rozumianych danin publicznych należy rozumieć wszelkie obowiązki ciążące na podmiocie prawa, zarówno o charakterze osobistym, rzeczowym i pieniężnym (np. podatki). [...] pojęcie danin publicznych jest kategorią szeroką, obejmuje obowiązki zarówno o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Obowiązkiem niepieniężnym może być obowiązek świadczenia określonych usług lub czynności albo konieczność podjęcia nakazanych prawem działań na rzecz interesu społecznego”¹⁷. Przytoczone orzeczenie uwzględniało stan faktyczny polegający na tym, że skarżąca spółka wystąpiła do Ministra Gospodarki z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynikał obowiązek świadczenia przez nią jako przedsiębiorcę daniny publicznej – tworzenia zapasów obowiązkowych paliwa lotniczego¹⁸. Wykładnia dokonana przez NSA w tym przypadku jest bardzo szeroka, ale formalnie poprawna, skoro chodzi o przyznanie przedsiębiorcy uprawnień, które dają możliwość uzyskania interpretacji indywidualnej. Tego rodzaju regulacje mogą podlegać wykładni rozszerzającej, w przeciwieństwie do przepisów ograniczających prawa i wolności.

Warto tutaj przywołać również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2002 r. Do danin publicznych Trybunał zaliczył nie tylko podatki, lecz także opłaty i cła. Obszerniejsze rozważania poświęcił tematowi opłat. Wprowadził definicję, że opłata to danina publicznoprawna, która charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku i cła, tyle że w przeciwieństwie do

¹⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 141, poz. 888.

¹⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 241, Sejm VI kadencji, 18.02.2008, s. 8, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/241>.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 29 września 2017 r., sygn. II GSK 3556/15, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EE3A4996CA>.

¹⁸ Por. jednak wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., sygn. II GSK 2542/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/449518D604>.

nich jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i innymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych dokonywanymi na rzecz konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, czyli wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty. Zdaniem Trybunału o uznaniu opłat za dochody i daniny publiczne przesądza – poza wymienionymi już cechami – również okoliczność, że są przeznaczane na cele publiczne lub związane z realizacją takich celów¹⁹.

W doktrynie z kolei, aby przybliżyć istotę opłaty, sięga się w punkcie wyjścia do definicji podatku, co pozwala pokazać różnice między obydwoma świadczeniami. Podkreśla się, że podatek stanowi ciężar finansowy nieodpłatny, a z jego poniesieniem nie wiąże się żadne zindywidualizowane świadczenie ze strony podmiotów publicznych, np. państwa. Opłata jest natomiast skorelowana z podjęciem konkretnej czynności urzędowej przez organy władzy publicznej. Poza tą różnicą opłata zachowuje inne cechy podatku, czyli jest przymusowa, bezwrotna, pieniężna, jednostronnie ustalana, ma charakter publiczny i zostaje ustanowiona w celu zbierania środków potrzebnych na prawidłowe funkcjonowanie państwa i administracji publicznej²⁰.

Niemniej w piśmiennictwie zauważa się, że oprócz klasycznych, ekwiwalentnych opłat istnieją pewne obowiązki finansowe, w których można zaobserwować różnicę między wysokością opłaty a wartością usługi wzajemnej. Taka „mieszana” opłata jedynie w części odpowiada wartości świadczenia podmiotu publicznoprawnego, gdyż faktycznie ją przewyższa. Jeszcze inną formą „opłaty” może być świadczenie, które pomimo swojej nazwy stanowi w istocie podatek, nie towarzyszy mu bowiem usługa wzajemna ze strony podmiotu publicznego²¹. Intencją prawodawcy w takim przypadku zwykle jest ukrycie rzeczywistego, nieodpłatnego charakteru świadczenia²².

Spośród opłat trzeba tu ze względu na temat niniejszego artykułu wyróżnić te wnoszone z tytułu korzystania ze środowiska. W świetle art. 284 ust. 1 ustawy

¹⁹ Wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 91. Zob. też orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5. W omawianym tu wyroku Trybunał Konstytucyjny przywołuje następujące źródło: B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 73 i nn.

²⁰ Zob. np. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, s. 54 i nn.

²¹ Jako przykład tego typu nieściśłości terminologicznych może posłużyć opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych. Nie wiąże się ona z żadnym ekwiwalentnym świadczeniem ze strony państwa, za takie bowiem trudno uznać wydanie decyzji administracyjnej w postaci koncesji. Zatem w sensie materialnym rzeczona opłata jest podatkiem. Tak A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, s. 54–55.

²² Ibidem, s. 54.

z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²³ „[p]odmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego”. Jedyne osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami ponoszą opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie wymaga pozwolenia na wprowadzanie substancji lub energii do środowiska (art. 284 ust. 2 p.o.ś.).

Opłaty przewidziane są także w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne²⁴, a dotyczą korzystania z usług wodnych (np. art. 11 pkt 3). Wejście w życie tej ustawy 1 stycznia 2018 r. stanowiło realizację spoczywającego na Polsce obowiązku implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej²⁵, zwanej ramową dyrektywą wodną. W uzasadnieniu projektu wspomnianej ustawy wskazano, że dyrektywa ta podkreśla konieczność zastosowania instrumentów ekonomicznych w celu racjonalizacji użytkowania zasobów i wynikających z tego strat w środowisku. Zgodnie z art. 5, art. 9 ust. 1 oraz załącznikiem III do ramowej dyrektywy wodnej kraje członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane do opracowania analiz ekonomicznych korzystania z wody dla każdego obszaru dorzecza z uwzględnieniem zwrotu kosztów usług wodnych, który opiera się w szczególności na zasadzie „zanieczyszczający płaci” („użytkownik płaci”). Analiza zwrotu kosztów wymaga też wzięcia pod uwagę kosztów środowiskowych i zasobowych²⁶. Z art. 9 przywołanej dyrektywy wynika postulat wprowadzenia kompleksowego rozwiązania sprzyjającego zrównoważonemu gospodarowaniu zasobami wodnymi poprzez zbudowanie systemu usług wodnych mającego za podstawę zasadę zwrotu kosztów usług wodnych i korzystania z wód poza korzystaniem zwykłym lub powszechnym. Postulat ten ujęto w art. 9 ust. 3 ustawy Prawo wodne z 2017 r., zgodnie z którym gospodarowanie wodami opiera się na zasadzie zwrotu kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe i koszty zasobowe oraz analizę ekonomiczną²⁷.

Uiszczanie opłat za korzystanie ze środowiska jest więc oczywistością, co wynika także z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 9 lutego 1999 r. wskazał on wyraźnie, że „obowiązku wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska naturalnego [...] pod koniec obecnego stulecia nikt

²³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 54 [dalej: p.o.ś.].

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1087.

²⁵ Dz. Urz. WE L 327 z dnia 22 grudnia 2000 r., s. 1–73, ze zm. (Dz. Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275–346).

²⁶ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy – Prawo wodne, druk nr 1529, Sejm VIII kadencji, 25.04.2017, s. 33, Kancelaria Sejmu RP [online], <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1529>.

²⁷ Zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2022 r., sygn. II SA/Gl 660/22, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A403C725A8>.

już chyba nie może kwestionować”²⁸. Zauważył dodatkowo, że ponieważ działalność gospodarczą cechuje duża różnorodność, pojawia się konieczność różnicowania ciężarów związanych z jej prowadzeniem. Każdy rodzaj działalności wymaga ponoszenia innego rodzaju kosztów. Przedsiębiorstwa wydobywcze uiszczają opłatę eksploatacyjną, ale nie płacą – przykładowo – cła, które obciąża przedsiębiorstwa zajmujące się importem. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaniechanie poboru opłaty eksploatacyjnej oznaczałoby powszechne nieodpłatne eksploatowanie złóż kopalin, czemu kategorycznie się sprzeciwił. Opłata stanowi wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, ogólnie uważanego za dobro wspólne. Opłaty eksploatacyjne są obecnie regulowane m.in. przez art. 133 i nn. ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁹.

W świetle postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2013 r. organem zobowiązanym do udzielenia pisemnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki odpadami był wojewódzki inspektor ochrony środowiska³⁰. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. uznał, że w odniesieniu do wydania interpretacji przepisów w sprawie opłaty fitosanitarnej organem właściwym jest wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa³¹. Opłaty, o których mowa w regulacjach dotyczących interpretacji indywidualnych, muszą mieć więc charakter publicznoprawny, a nie prywatny. Dopiero pojawienie się przymusu ze strony podmiotów publicznych czyni opłatę daniną publiczną, narzuconą wraz ze wspomnianą usługą³².

Trzeba również zadać sobie pytanie, czy do danin publicznych należą kary pieniężne. Są one nierzadko wymierzone różnym podmiotom m.in. za uchybienie normom ochrony środowiska (zob. np. art. 472a i nn. ustawy Prawo wodne). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. wskazał, że zwrot „danina publiczna” jest rozmaicie definiowany w piśmiennictwie. Sam do danin publicznych zaliczył podatki, opłaty, cła, dopłaty, państwowe pożyczki przymusowe, a także wszelkiego rodzaju sankcje i kary pieniężne³³. Ten ostatni człon wyliczenia budzi jednak poważne wątpliwości. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r. stwierdził, że kara pieniężna ma charakter samoistny, w szczególności nie stanowi

²⁸ Wyrok TK z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290.

³⁰ Postanowienie NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., sygn. II OW 134/12, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5BF0D08242>.

³¹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. II SAB/Go 8/09, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E80427436A>.

³² Zob. np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2022 r., sygn. III SA/Po 1505/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1D7FBE4C57>.

³³ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. II SAB/Go 8/09...

zabezpieczenia dla spełniania innych należności publicznoprawnych. Kara nie jest daniną publiczną przybierającą postać świadczenia publicznego, gdyż nie stanowi świadczenia odpłatnego ani nieodpłatnego, nie nakłada się jej też, aby przymusić podmiot do realizacji takiego świadczenia – nie ma ona tym samym charakteru sankcji egzekucyjnej. Jest sankcją za niezgodne z prawem zachowanie podmiotu, która funkcjonuje w oderwaniu od jakichkolwiek innych należności na rzecz Skarbu Państwa. Odgrywa rolę środka dyscyplinującego i narzędzia utrzymywania ładu w sferze działalności poddanej kontroli³⁴. Jak już zostało powiedziane, by móc określić dane świadczenie pieniężne mianem daniny, trzeba dowieść, że sprzyja ono realizacji przez państwo celów publicznych, oraz wykazać związek między ustanowieniem tego świadczenia a dążeniem do uzyskiwania wpływów budżetowych, które są konieczne, aby prawidłowo funkcjonowały organy władzy publicznej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat różnych kar, w tym administracyjnych, będących szczególnym ich rodzajem. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 marca 2010 r. stwierdził, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie obowiązków ustawowych nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Brak należytej sankcji powodowałby bowiem, że przepis stałby się martwy, a niespełnianie obowiązku – nagminne. Kary te, stosowane automatycznie z mocy ustawy (jako wyraz odpowiedzialności obiektywnej), mają znaczenie głównie prewencyjne. Zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w przypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywuje podmioty do ich wypełniania. Administracyjna kara pieniężna nie jest wyłącznie represją za naruszenie prawa, ale przede wszystkim środkiem przymusu służącym zapewnieniu terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków wobec państwa. Organ administracyjny musi jednak posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne³⁵.

W tym kontekście warto przywołać ponownie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., gdzie wskazano zasadnie, że zarówno sankcje, jak i daniny mają przymusowy charakter. Elementarna różnica – powodująca niemożność utożsamiania ze sobą sankcji oraz daniny publicznej (m.in. podatku, opłaty czy cła) – opiera się na kryterium fiskalnym. Daniny publiczne pełnią funkcję fiskalną, czyli służą dostarczaniu dochodu finansom publicznym. Z kolei dochód publiczny uzyskiwany dzięki nałożeniu sankcji powstaje niejako przy okazji, jako swoisty „skutek uboczny”³⁶. Stąd

³⁴ Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. II GSK 914/17, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E0B22AA202>.

³⁵ Wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26. Zob. też wyrok NSA z dnia 25 maja 2022 r., sygn. III OSK 1158/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/30DB7BCC55>.

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 maja 2017 r., sygn. III SA/Gl 210/17...

za daninę publiczną należy uznać obowiązek świadczenia pieniężnego niemającego charakteru sankcji nałożony normą prawa publicznego, co stwierdzono jasno w doktrynie³⁷.

Podobnie A. Krzywoń pisze, że w świetle definicji daniny publicznej trzeba wyłączyć z zakresu tego pojęcia wszelkie kary pieniężne i grzywny. O ile daniny publiczne, do których zalicza się m.in. podatki, opłaty i cła, mają zapewnić utrzymanie aparatu państwowego, o tyle celem sankcji wyrażonej w pieniądzu jest wymierzenie dolegliwości majątkowej będącej następstwem naruszenia obowiązującego porządku prawnego. Wspomniany autor zauważa, że w warunkach demokratycznego państwa prawnego podstawową, a wręcz jedyną przesłanką wprowadzania sankcji powinny być karanie lub prewencja. Z aksjologicznego punktu widzenia trudno przecież zaakceptować tezę, że prawodawca ustala sankcjonowane normami prawa publicznego nakazy i zakazy po to, by czerpać dochody z ich naruszania. Wynikałoby stąd, że przyjmuje on założenie, iż państwo może być utrzymywane z niegodziwości obywateli³⁸. Pogląd A. Krzywonia w pełni podzielam.

4. Postępowanie w sprawach o wydanie interpretacji indywidualnych

Postępowanie o wydanie interpretacji indywidualnej wszczynane jest na wniosek, a nie z urzędu. Wniosek taki może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych (art. 34 ust. 2 p.p.). Przedsiębiorca we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej przedstawia zaistniały stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe oraz własne stanowisko w sprawie (art. 34 ust. 3 p.p.). Stan faktyczny należy rozumieć jako pewien zbiór faktów składających się na sprawę interpretacyjną, to, co zaszło lub zachodzi w rzeczywistości, zdarzenie, zjawisko, określony stan rzeczy. Stan faktyczny powinien zostać przedstawiony wszechstronnie, szczegółowo, a zatem w taki sposób, by nie tylko wnioskodawca mógł zająć stanowisko wobec prezentowanego stanu rzeczy, lecz także organ bądź państwowa jednostka organizacyjna mogły na tej podstawie udzielić jednoznacznej odpowiedzi³⁹.

³⁷ Zob. K. Machalica-Drozdek, *Stosunek prawny zobowiązania celno-podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 32; I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim. Podatki, dopłaty, daniny szczególne, składki korporacyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, opłaty*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 1999, s. 30.

³⁸ A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne...*, s. 49–50.

³⁹ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 lipca 2007 r., sygn. I SA/Sz 906/06, LEX nr 277605.

Udzielenie interpretacji indywidualnej następuje co do zasady w drodze decyzji. Interpretacja indywidualna zawiera wyczerpujący opis zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego przedstawionego we wniosku oraz wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem prawnym i z pouczeniem o prawie wniesienia środka zaskarżenia (art. 34 ust. 5 p.p.). Użyty w przywołanym przepisie termin „decyzja” odnosi się do decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁰. Jest to jednostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego i jako taka dochodzi do skutku poprzez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej bądź inny podmiot, któremu zlecono wykonywanie zadań z tego zakresu, np. państwową jednostkę organizacyjną. Jakkolwiek strona (tu: przedsiębiorca) bierze udział w procesie kształtowania treści owego rozstrzygnięcia, nierzadko wręcz uwarunkowanego wnioskiem strony (jak w sprawach interpretacji indywidualnych), to jednak prawnie wiążące określenie treści rozstrzygnięcia należy niepodzielnie do organu. Dodatkowo, skoro chodzi o czynność z zakresu administracji publicznej, do decyzji administracyjnych nie mają zastosowania przepisy cywilne dotyczące wad oświadczenia woli. Trzeba też odróżniać decyzje od innych czynności, które są oświadczeniami wiedzy organu administracji publicznej. Dlatego np. udzielenie informacji nie jest aktem administracyjnym, ponieważ brak tu woli organu administracji publicznej, aby wywołać określone skutki prawne⁴¹. Decyzja, ogólnie rzecz ujmując, powinna zawierać elementy wskazane w treści art. 107 § 1 i 3 k.p.a. oraz w przepisach współstosowanych.

Ustawa Prawo przedsiębiorców w art. 34 ust. 12, podobnie jak poprzednio art. 10a ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zawiera konstrukcję tzw. milczącego załatwienia sprawy (niekiedy nazywaną również konstrukcją milczącej akceptacji, milczącego uznania, a w prawie podatkowym – milczącej interpretacji)⁴². Interpretację indywidualną wydaje się bowiem bez zbędnej zwłoki, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia wpływu do organu lub państwowej jednostki organizacyjnej kompletnego i opłaconego wniosku o wydanie takiej interpretacji. W razie niewydania jej w terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął ów termin, została wydana interpretacja indywidualna stwierdzająca prawidłowość stanowiska przedsię-

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572) [dalej: k.p.a.].

⁴¹ A. Wróbel, *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023, teza 1 i nn.

⁴² Tak w wyroku NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. II GSK 998/13, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F279F5E8BD>. Zob. też P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, passim.

biorecy, które przedstawiono we wniosku. Przepisy działu II rozdziału 8a k.p.a. stosuje się (tytuł rozdziału: *Milczące załatwienie sprawy*).

Konstrukcja przywołanego przepisu pozwala stwierdzić, że organ bądź państwowa jednostka organizacyjna co do zasady mają obowiązek wydać interpretację „bez zbędnej zwłoki”, a więc nie czekając na upływ terminu 30 dni, i powinny uczynić to decyzją. Tak wygląda podstawowa forma załatwiania tego rodzaju spraw. W niektórych obiektywnie prostych sprawach (aczkolwiek subiektywnie dla przedsiębiorcy wątpliwych) nie można wykluczyć, że interpretacja powinna zostać wydana już np. po kilku dniach od wpłynięcia wniosku, gdyż po upływie tego terminu organ staje się bezczynny w rozumieniu art. 37 k.p.a. w zw. z art. 34 ust. 16 p.p. Konstrukcja milczącego załatwienia sprawy stanowi więc, moim zdaniem, prawny środek przeciwdziałania bezczynności organu, a nie alternatywną, wygodną dla niego formę załatwiania spraw⁴³.

Interpretacja indywidualna, w myśl art. 35 ust. 1 p.p., nie jest wiążąca dla przedsiębiorcy, czyli dla podmiotu, który posiada taki status w rozumieniu przywołanej tu ustawy. Jest natomiast wiążąca dla organów (w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 4 p.p.) lub państwowych jednostek organizacyjnych właściwych dla przedsiębiorcy (art. 35 ust. 2 p.p.). Przedsiębiorca nie może zostać obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji, ani daninami w wysokości większej niż wynikająca z owej interpretacji. Jeśli w czasie jej wydania konkretny podmiot (np. osoba fizyczna) posiadał status przedsiębiorcy i zastosował się do niej, a następnie utracił ów status, należy uznać, że skutek interpretacji nadal będzie występował, o ile dana odpowiedzialność w świetle przepisów szczególnych wciąż wchodzi w rachubę. Ze zwrotu „przedsiębiorca nie może być obciążony” wypływa również wskazówka interpretacyjna. Skoro konsekwencją decyzji organu jest zakaz obciążania podmiotu sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami, to sytuacja taka nie powstanie, jeśli np. przedsiębiorca już uprzednio został formalnie obciążony należnościami (obowiązkami), o których mowa w art. 34 ust. 1 p.p., i nie zastosował się do nich⁴⁴.

⁴³ Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Komentarz do art. 34 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców...*, s. 220–230.

⁴⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Interpretacje indywidualne w sprawach przedsiębiorców*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 37 i nn.; idem, *Komentarz do art. 35 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców...*, s. 232–238.

5. Interpretacje indywidualne przepisów prawa unijnego i międzynarodowego w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Interesujące okazuje się zagadnienie, czy w ramach interpretacji indywidualnych przedsiębiorca może uzyskać stanowisko organu dotyczące rozumienia przepisów prawa unijnego. Może bowiem np. kwestionować stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. W prawie unijnym została ona wprost wyrażona m.in. w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁵. W prawie polskim została z kolei uregulowana w art. 7 ust. 1 p.o.ś. Jest także podstawą odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska zgodnie z art. 86 Konstytucji RP. Jej fundamentalność należy rozumieć w ten sposób, że zasada ta nie tylko kształtuje instytucję opłat za korzystanie ze środowiska, ale również nadaje kierunek interpretacyjny przepisom ustawy Prawo ochrony środowiska⁴⁶.

Możliwość wystąpienia o wydanie interpretacji indywidualnych w sprawie stosowania przepisów unijnych wynika m.in. z wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2021 r. Jakkolwiek nie dotyczy on ochrony środowiska, warto go posiłkowo przywołać. Orzeczone w nim m.in., że sprawy z wniosku o wydanie pisemnej interpretacji na podstawie art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁴⁷ w zw. z art. 34 ust. 1 p.p. obejmują treść przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁴⁸. Są one integralną częścią krajowego porządku prawnego, a więc stosuje się je bezpośrednio. To oznacza, zdaniem sądu, że powinny być stosowane w taki sam sposób jak inne źródła obowiązującego prawa⁴⁹.

W odniesieniu do powyższej tezy należy jednak poczynić zastrzeżenie, że organ krajowy może zinterpretować wątpliwe dla przedsiębiorcy przepisy rozporządzenia unijnego, ale nie w każdej sytuacji. Zgodnie z zasadą do dokonywania wykładni wątpliwych regulacji unijnych uprawniony jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Sąd krajowy, gdy zaistnieje taka potrzeba, ma obowiązek zwrócić się do niego z pytaniem prejudycjalnym. Wyjątek stanowią doktryny *acte éclairé* ('akt rozjaśniony') i *acte clair* ('akt oczywisty, wyraźny'). Doktryna *acte éclairé* oznacza, że sądy nie są zobowiązane zwracać się do TSUE z pytaniem, gdy dana kwestia jest materialnie

⁴⁵ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–200.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. III OSK 3702/21, CBOSA, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/59AAA9308E>.

⁴⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497.

⁴⁸ Dz. Urz. WE L 166 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 1–123.

⁴⁹ Wyrok SA w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2021 r., sygn. III AUa 1110/19, LEX nr 3337320.

identyczna z tą, która była przedmiotem wcześniejszego orzeczenia Trybunału w podobnej sprawie. Z kolei doktryna *acte clair* zakłada, że sądy nie muszą zwracać się z pytaniem do TSUE, kiedy prawidłowe zastosowanie przepisów prawa unijnego nie pozostawia żadnych wątpliwości, nawet jeśli nie zapadło wcześniej orzeczenie, do którego sąd mógłby się odnieść⁵⁰.

Podstawy normatywnej tak sformułowanych tez należy szukać w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)⁵¹, zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Wspomniany przepis stanowi również dalej, że „[w] przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

Już w 1982 r. Trybunał Sprawiedliwości, powołując się na swoje dotychczasowe orzecznictwo, sformułował w orzeczeniu w sprawie *CILFIT przeciwko Ministero della Sanità*⁵² wyjątki od obowiązku przedstawiania pytań prejudycjalnych. Podkreślił, że sądy krajowe mają pewien zakres swobody oceny, czy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed nimi wymaga zwrócenia się do TSUE z pytaniem o wykładnię przepisu ówczesnego prawa wspólnotowego (dziś unijnego). Rzeczony wyjątki dotyczą następujących sytuacji:

1. Sądy nie są zobowiązane zwracać się z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli dana kwestia, którą rozpoznałby Trybunał, nie ma żadnego związku ze sprawą będącą przedmiotem postępowania przed danym sądem.
2. Sądy nie są zobowiązane zwracać się z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości, gdy podnoszona kwestia prawna jest materialnie identyczna z kwestią, która była przedmiotem wcześniejszego orzeczenia Trybunału w podobnej sprawie, bez względu na charakter postępowania, które doprowadziło do jego wydania.
3. Sądy krajowe nie są zobowiązane zwracać się z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli prawidłowe zastosowanie przepisów prawa wspólnotowego (dziś unijnego) nie pozostawia żadnych wątpliwości, nawet wtedy,

⁵⁰ Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 624.

⁵¹ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r., s. 33–184.

⁵² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità*, EU:C:1982:335, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0283>.

gdy kwestia dotycząca prawa wspólnotowego (unijnego) ma ścisły związek ze sprawą i nie było wcześniejszego orzeczenia Trybunału, do którego sąd mógłby nawiązać⁵³.

Pominięcie drogi przed Trybunałem Sprawiedliwości będzie więc możliwe tylko wtedy, gdy sąd państwa członkowskiego jest całkowicie przekonany o bezsporności danej kwestii zarówno dla sądów innych państw członkowskich, jak i dla TSUE. Jednolita wykładnia przepisów prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich należy do fundamentalnych zasad tego porządku prawnego. Wymaga jej unijna zasada efektywności prawa⁵⁴.

Z uwagi na przywołane ustalenia organ wydający interpretację indywidualną tym bardziej nie powinien dokonywać wykładni przepisów unijnych w zakresie wykraczającym poza przypadki *acte éclairé* oraz *acte clair*. Jeśli jednak transponowano dyrektywę unijną do porządku krajowego, wtedy przepis implementujący regulację Unii Europejskiej podlega wykładni jak inne przepisy krajowe, z wykorzystaniem standardowych reguł w postaci np. obowiązku przyjmowania wykładni pronunijnej, mającej zapewnić jednolite stosowanie prawa UE we wszystkich państwach członkowskich.

Nie można także zapominać, że do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej zalicza się ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Stąd nie sposób wykluczyć, że i one w konkretnym przypadku mogłyby się stać podstawą interpretacji indywidualnych (m.in. w sprawach dotyczących danin publicznych związanych z eksploataowaniem środowiska), o ile zostaną spełnione pozostałe przesłanki określone w art. 34 p.p.⁵⁵

6. Podsumowanie

Prowadzenie działalności gospodarczej w bardzo wielu przypadkach oznacza daleko idącą ingerencję w środowisko, często polega bowiem na eksploataowaniu zasobów naturalnych albo skutkuje jego zanieczyszczeniem. Oznacza to m.in. konieczność ponoszenia różnorodnych opłat, które stanowią wynagrodzenie za gospodarcze korzystanie ze środowiska naturalnego, powszechnie uważanego za dobro wspólne. Przepisy wprowadzające takie opłaty mogą być jednak dla przedsiębiorców w różnym stopniu niejasne. Państwo z kolei nie powinno

⁵³ A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2005, s. 804–805.

⁵⁴ Zob. też A. Żurawik, *Wykładnia w prawie gospodarczym...*, s. 624–628.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. A. Żurawik, *Interpretacje indywidualne...*, s. 126 i nn.

czerpać nieuzasadnionych korzyści z faktu, że tworzy przepisy budzące wątpliwości.

Formą pomocy przedsiębiorcom jest zatem prawnie zagwarantowana możliwość zwrócenia się z wnioskiem o interpretację indywidualną. Takie dopuszczalne interpretacje mają wszakże ograniczony zakres: dotyczą albo spraw podatkowych (co nie było głównym przedmiotem niniejszego opracowania), albo też różnorodnych danin publicznych innego rodzaju lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne. Warto rozważyć rozszerzenie przez ustawodawcę katalogu spraw, które mogą podlegać interpretacji indywidualnej, choć należy to uczynić rozsądnie, by administracja publiczna potrafiła sprostać nowym zadaniom, mając na uwadze także inne obowiązki.

Interpretacje indywidualne muszą być przy tym wszystkim stosowane bardzo ostrożnie tam, gdzie mamy do czynienia z regulacjami prawa unijnego. Choć orzecznictwo nie wyklucza wydawania interpretacji indywidualnych w takich przypadkach, to nie można zapominać o zasadzie, że uprawniony do dokonywania wiążącej wykładni faktycznie wątpliwych przepisów unijnych jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości. Sąd krajowy, gdy zaistnieje potrzeba, musi się do niego zwrócić z pytaniem prejudycjalnym. Wyjątek stanowią tu doktryny *acte éclairé* i *acte clair*. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, że przedsiębiorca subiektywnie uważa, iż dana regulacja unijna jest wątpliwa, niejasna, natomiast według organu wydającego interpretację wykładnia nie będzie budziła wątpliwości, także w świetle np. dotychczasowego orzecznictwa TSUE. Nie będzie zatem przeszkód, by wydać interpretację indywidualną.

Literatura

- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 7, s. 70–81.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 217*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Wolters Kluwer, LEX 2021.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 47–58.
- Machalica-Drozdek K., *Stosunek prawny zobowiązania celno-podatkowego w obrocie towarowym z zagranicą*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Mirek I., *Daniny publiczne w prawie niemieckim. Podatki, dopłaty, daniny szczególne, składki korporacyjne, składki na ubezpieczenia społeczne, opłaty*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 1999.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, wyd. 2 zm., TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.

- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, cz. 1, Ars Boni et Aequi, Poznań 2002.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 104 k.p.a.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, LEX/el. 2023.
- Wróbel A., *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Zakamycze, Kraków 2005, s. 770–812.
- Żurawik A., *Interpretacje indywidualne w sprawach przedsiębiorców*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Żurawik A., *Komentarz do art. 34 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 218–232.
- Żurawik A., *Komentarz do art. 35 p.p.*, w: *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 232–238.
- Żurawik A., *Wykładnia w prawie gospodarczym*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2021.

Artur Żurawik

Interpretacje indywidualne przepisów wydawane na rzecz przedsiębiorców korzystających ze środowiska w ujęciu krajowym i unijnym

Streszczenie

Działalność gospodarcza w wielu przypadkach ingeruje w środowisko. Niekiedy polega na eksploatacji jego zasobów naturalnych, co pociąga za sobą m.in. konieczność ponoszenia różnorodnych opłat. Przepisy, które je wprowadzają, mogą być jednak w różnym stopniu niejasne dla przedsiębiorców. Z kolei niedopełnienie obowiązków ustawowych grozi negatywnymi konsekwencjami, w tym administracyjnoprawnymi i finansowymi. Istotne jest więc zrozumienie poszczególnych regulacji, by podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogły wypełnić wszystkie obowiązki, które na nich spoczywają. Usystematyzowanie i rozpowszechnienie wiedzy o interpretacjach indywidualnych dokonywanych przez właściwe organy i państwowe jednostki organizacyjne niewątpliwie zabezpieczy przedsiębiorców przed niepożądanymi skutkami uchybienia normom nakazującym ponoszenie danin publicznych.

Słowa kluczowe: przedsiębiorcy, działalność gospodarcza, ochrona środowiska, daniny publiczne, opłaty, interpretacje indywidualne

Артур Журавик

Индивидуальные толкования положений для предпринимателей, занимающихся природопользованием, на национальном уровне и в ЕС

Резюме

Во многих случаях экономическая деятельность вмешивается в окружающую среду. Иногда это связано с эксплуатацией природных ресурсов, что влечет за собой, в том числе, необходимость оплачивать различные сборы. Однако положения законодательства, которые их вводят, могут быть в разной степени непонятны предпринимателям. В свою очередь, неисполнение установленных законом обязательств влечет за собой негативные последствия, в том числе административные, правовые и финансовые. Поэтому важно понимать отдельные правила, чтобы хозяйствующие субъекты могли выполнить все возложенные на них обязательства. Систематизация и распространение знаний об индивидуальных толкованиях, сделанных компетентными органами и государственными структурными подразделениями, несомненно, защитят предпринимателей от нежелательных последствий несоблюдения положений, устанавливающих необходимость уплаты государственных сборов.

Ключевые слова: предприниматели, предпринимательская деятельность, охрана окружающей среды, государственные сборы, платежи, индивидуальные толкования

Artur Żurawik

Interpretazioni individuali dei regolamenti emanati a favore degli imprenditori che utilizzano l'ambiente in termini nazionali e comunitari

Sommario

L'attività economica interferisce con l'ambiente in molti casi. A volte si tratta dello sfruttamento delle sue risorse naturali, che comporta, tra l'altro, la necessità di pagare varie tasse. Tuttavia, le norme che le introducono possono essere in varia misura poco chiare per gli imprenditori. A sua volta, il mancato rispetto degli obblighi di legge rischia di avere conseguenze negative, anche di tipo amministrativo e finanziario. È quindi importante comprendere le singole normative affinché gli operatori economici siano in grado di adempiere a tutti i loro obblighi. La sistematizzazione e la diffusione della conoscenza delle singole interpretazioni effettuate dalle autorità competenti e dalle unità organizzative statali garantirà senza dubbio gli imprenditori dalle conseguenze indesiderate del mancato rispetto delle norme che prescrivono il pagamento dei tributi pubblici.

Parole chiave: imprenditori, attività economica, protezione dell'ambiente, prelievi pubblici, tasse, interpretazioni individuali