



Warszawa, dnia kwietnia 2010 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

SECRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 26.04.10
nr 2876 podpis. U

DP-070-8/19799/10/AK

Pan
Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu

Odpowiadając na pismo z dnia 19 kwietnia 2010 r. znak: BPS/DSK-043-2656/10, dotyczące oświadczenia senatora Antoniego MOTYCZKI w sprawie instrumentów finansowych służących do finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez budżety powiatów i gmin po likwidacji powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (samorządowych funduszy celowych – wyodrębnionych rachunków bankowych), uprzejmie przedkładam następującą informację.

Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) stanowi, iż z dniem 1 stycznia 2010 r. powiatowe oraz gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej ulegają likwidacji, a ich środkami dysponują odpowiednio starostowie i wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast).

Zgodnie z dotychczasową ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), przychodami gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej były środki z tytułu opłat i kar, które:

- 1) w 20 % zasilaty gminne fundusze;
- 2) w 10 % zasilaty powiatowe fundusze.

Według znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, dotychczasowe tytuły przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej z tytułu opłat i kar – w dotychczasowych proporcjach – stanowią dochody budżetów odpowiednio gmin i powiatów. Należności i zobowiązania powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej stały się odpowiednio należnościami i zobowiązaniami budżetów powiatów albo budżetów gmin.

Założenie w ustawie z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw likwidacji powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wynika bezpośrednio z założeń reformy finansów publicznych opracowanej przez Ministerstwo Finansów. Akt normatywny stanowiący fundament tej reformy, to jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), przewiduje funkcjonowanie w sektorze finansów publicznych wyłącznie państwowych funduszy celowych pozbawionych osobowości prawnej. Dlatego też, po wejściu w życie tej ustawy (co nastąpiło 1 stycznia 2010 r.) w sektorze finansów publicznych nie mogą funkcjonować inne rodzaje funduszy celowych, w szczególności powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska.

Likwidacja powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej była przewidziana w projekcie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (druk nr: 1182), przygotowanym przez Ministra Finansów, w wersji skierowanej do uzgodnień z członkami Rady Ministrów w 2008 r. Ten projekt ustawy przewidywał także likwidację wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz przekształcenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w państwowy fundusz celowy nieposiadający osobowości prawnej, co było zgodne z założeniami reformy finansów publicznych. Mając na uwadze powyższe okoliczności, Minister Środowiska podjął działania zmierzające do zmiany przepisów projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w taki sposób, aby zapewnić działanie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na zasadach możliwie najbardziej zbliżonych do obowiązujących, z uwzględnieniem założeń reformy finansów publicznych.

W toku prac rządowych zostało uzgodnione, że reforma finansów publicznych w resorcie środowiska zostanie uregulowana w odrębnej ustawie, a filarem tej reformy będzie przekształcenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej odpowiednio w państwową oraz samorządowe osoby prawne, które nie będą już funduszami celowymi. Natomiast w odniesieniu do powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej utrzymano decyzję o ich likwidacji. Decyzja ta znajdowała uzasadnienie w założeniach reformy finansów publicznych ale także w tym, że te fundusze celowe, będące wyodrębnionymi rachunkami bankowymi, nie mogłyby zostać przekształcone w inną formę prawno-organizacyjną jednostek sektora finansów publicznych. Dlatego też, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (druk nr: 1776), a aktualnie ustawa z dnia 20 listopada 2009 r., zakładał likwidację tych funduszy, a ich dotychczasowe przychody, w dotychczasowych proporcjach – miały stanowić dochody budżetów odpowiednio powiatów i gmin.

Zgodnie z art. 16 ust. 4 omawianej ustawy z dnia 20 listopada 2009 r., środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych dotychczasowych powiatowych funduszy i gminnych funduszy, które z dniem 1 stycznia 2010 r. stały się odpowiednio dochodami budżetów powiatów

i budżetów gmin, powinny zostać przekazane na rachunki odpowiednio budżetów powiatów i budżetów gmin, zaś odzyskane należności pomniejszone o zobowiązania, dotychczasowych powiatowych funduszy i gminnych funduszy, powiaty i gminy są obowiązane przeznaczyć na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32, 38-42 tej ustawy.

Ponadto, zgodnie z art. 403 ustawy – Prawo ochrony środowiska w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 13 omawianej ustawy z dnia 20 listopada 2009 r., do zadań powiatów i gmin, od dnia 1 stycznia 2010 r., będzie należało finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar środowiskowych, stanowiących dochody budżetów powiatów i gmin.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż katalog celów z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które po dniu 1 stycznia 2010 r. będą finansowane ze środków budżetów powiatów i gmin odpowiada katalogowi tych celów, który do dnia 31 grudnia 2009 r. był określony w art. 406 i 407 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Odnosząc się zaś do formy, w jakiej po dniu 1 stycznia 2010 r. powiaty i gminy będą finansować cele z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej wymienione w ustawie – Prawo ochrony środowiska, uprzejmie informuję, iż zważywszy na fakt, że są wydatkowane środki budżetów odpowiednio powiatów i gmin, zastosowanie w tym zakresie mają odpowiednie przepisy nowej ustawy o finansach publicznych.

Problematyka wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz katalog dopuszczalnych w tej materii instrumentów finansowych nie jest przedmiotem uregulowania ustawy – Prawo ochrony środowiska, dlatego też omawiana ustawa zmieniająca nie wprowadzała do ustawy – Prawo ochrony środowiska uregulowań w tym przedmiocie.

Mając więc na względzie powyższe, zasadne stało się uzyskanie stanowiska Ministerstwa Finansów, czy w świetle przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), jest możliwe udzielanie dotacji ze środków budżetów gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych bezpośrednio osobom fizycznym, tak jak to miało miejsce w przypadku środków gromadzonych dotychczas w powiatowych i gminnych funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przedmiotowe zapytanie było związane w szczególności z problematyką dofinansowania przez gminy wykonywania przydomowych oczyszczalni ścieków oraz usuwania azbestu.

Z odpowiedzi udzielonej przez Ministerstwo Finansów jednoznacznie wynika, iż w obowiązującym stanie prawnym do wydatkowania środków zgromadzonych w budżetach powiatów i gmin na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej znajdują zastosowanie wprost przepisy obowiązującej ustawy o finansach publicznych. W szczególności należy mieć na uwadze przepis art. 221 ustawy o finansach publicznych, który reguluje problematykę udzielania dotacji

celowej z budżetów jednostek samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych i nie działającym w celu osiągnięcia zysku. Dotacja tego rodzaju jest udzielana na cele publiczne związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego udzielającej tej dotacji. Zlecenie zadań i udzielenie dotacji odbywa się co do zasady zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.). Jeżeli jednak dotacje miałyby być udzielane na realizację zadań innego rodzaju niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, to udzielanie dotacji powinno odbywać się na podstawie umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z podmiotami, które te zadania będą realizować. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na cele innego rodzaju niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, sposób rozliczania takiej dotacji oraz sposób kontroli zleconego zadania, powinny zostać określone przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały. Podsumowując, należy stwierdzić, iż udzielenie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych jest uzależnione od spełnienia następujących warunków. Po pierwsze, podmiot otrzymujący dotację nie może być podmiotem zaliczonym do sektora finansów publicznych. Po drugie, podmiot otrzymujący dotację nie może działać w celu osiągnięcia zysku. I po trzecie, dotacja celowa może być udzielona wyłącznie na cel publiczny, związany z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego udzielającej dotacji. Dlatego też, na podstawie tego przepisu jest możliwe udzielenie dotacji podmiotowi będącemu osobą fizyczną, ale zadanie realizowane przez ten podmiot powinno mieć charakter celu publicznego związanego z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego udzielającej dotacji celowej. Nie chodzi tu więc o przekazanie przez jednostkę samorządu terytorialnego osobie fizycznej określonej kwoty środków publicznych na dofinansowanie prywatnej inwestycji tej osoby (choć zgodnej z polityką gminy), ale o powierzenie osobie fizycznej wykonywania zadania związanego z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego na rzecz ogółu mieszkańców i przekazanie środków publicznych na ten cel.

Dotacja przedmiotowa, o której mowa w art. 219 ustawy o finansach publicznych, może być udzielona z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niebędącym samorządowymi zakładami budżetowymi (co do zasady jest przeznaczona właśnie dla samorządowych zakładów budżetowych), o ile odrębne ustawy tak stanowią, jednakże dotacja tego rodzaju ma charakter dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług produkowanych lub świadczonych przez dotowanego i jest kalkulowana według stawek jednostkowych. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż tego rodzaju dotacja nie jest instrumentem finansowym umożliwiającym dofinansowanie osób fizycznych wykonujących przydomowe oczyszczalnie ścieków lub usuwających z dachów pokrycia z materiałów zawierających azbest.

Nie ulega więc wątpliwości, iż obowiązujące przepisy ustawy o finansach publicznych określające zasady wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidują

możliwości finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej ze środków tych budżetów w sposób polegający na bezpośrednim przekazywaniu środków publicznych osobom fizycznym na w istocie prywatne inwestycje tych osób, niemniej zgodne z celami określonymi w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ministerstwo Finansów w swoim stanowisku dopuściło jednakże możliwość nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska w celu uregulowania zasad i trybu udzielania z budżetów powiatów i gmin wsparcia finansowego bezpośrednio osobom fizycznym realizującym inwestycje prywatne inwestycje tych osób, niemniej zgodne z celami określonymi w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zawarcie w ustawie – Prawo ochrony środowiska tego rodzaju regulacji stanowiących w swej istocie przepisy szczególne (*lex specialis*) w stosunku do przepisów ustawy o finansach publicznych, pozwoliłoby na stworzenie nowego instrumentu finansowego w postaci szczególnego rodzaju dotacji udzielanej przez gminy i powiaty. Podstawą prawną udzielenia takiej dotacji byłyby przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Mając na względzie szerokie zainteresowanie ze strony powiatów i gmin przywróceniem instrumentu finansowego działającego w sposób zbliżony do dotacji udzielanych ze środków publicznych gromadzonych na powiatowych funduszach oraz gminnych funduszach oraz doceniając zaangażowanie powiatów i gmin w racjonalne wydatkowanie środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych, uprzejmie informuję, iż rozważane jest podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy – Prawo ochrony środowiska odpowiednich uregulowań.

Z urn. Ministra
Sekretarz Stanu
Stanisław Gaczkowski

Do wiadomości: Departament Spraw Parlamentarnych w KPRM.