



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Sekretarz Stanu
Krzysztof Bolesta

DFE-WNF.050.35.2025.MN
3778949.15013407.12148364
Warszawa, 30-04-2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji Posła Łukasza Horbatowskiego w sprawie konieczności zmiany przepisów dotyczących obliczania nadwyżki dochodów z tytułu opłat i kar środowiskowych oraz wsparcia dla gm. Żukowice (K10INT9288)

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej przedstawiam odpowiedzi na zadane pytania.

W pierwszej kolejności pragnę wyjaśnić, że sprawa gm. Żukowice była już analizowana przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w kontekście pisma Wójta Gminy Żukowice skierowanego do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmiany przepisów dotyczących obliczania nadwyżek dochodów gmin pochodzących z opłat i kar środowiskowych, podlegających przekazaniu do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹. Odpowiedź w tej sprawie została przekazana Wójtowi Gminy Żukowice.

Zgodnie z art. 404 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*², gminy i powiaty, których dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6 POŚ, są większe niż 10-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu.

Obowiązek przekazywania nadwyżek przez gminy i powiaty do wfośigw jest mechanizmem, którego celem jest m. in. zmniejszanie terytorialnych różnic w dostępie do środków służących finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych. Przekazywanie nadwyżek do wfośigw stwarza więc możliwość równomiernego zaspokajania potrzeb w zakresie udzielania wsparcia na działania z zakresu ochrony środowiska. Przepisy te pozwalają na zmniejszenie rażącej dysproporcji między zasobnością poszczególnych funduszy gminnych i powiatowych, na rzecz zwiększenia przychodów wfośigw, co w konsekwencji powinno zapewnić szersze spojrzenie na potrzeby finansowania przedsięwzięć ochrony środowiska w skali ponadlokalnej.

Zadania wfośigw obejmują m.in. wspomaganie działalności proekologicznej jednostek samorządu terytorialnego, również tych jednostek, na terenie których znajdują się zakłady degradujące środowisko i wnoszące z tego tytułu opłaty stanowiące dochody gmin i powiatów. Zakłady przemysłowe mogą wywierać wpływ na środowisko nie tylko na terenie danej gminy. Skutki degradacji mogą odczuwać gminy sąsiednie, które nie posiadają wpływu z tytułu opłat i kar. W konsekwencji, zgodny z art. 404 POŚ mechanizm podziału funduszy jest w zgodzie z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

¹ dalej: „wfośigw” lub „wojewódzkie fundusze”

² Dz. U. z 2024 r. poz. 54, z późn. zm. – dalej: „POŚ”

Dodatkowo należy zauważyć, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadają 30-letnie doświadczenie w zarządzaniu środkami, znają potrzeby województwa z zakresu ochrony środowiska i udzielają dofinansowania na priorytetowe przedsięwzięcia proekologiczne w skali regionu. Środki z przekazywanych nadwyżek kierowane są na realizację kluczowych przedsięwzięć i aktualnych potrzeb z zakresu ochrony środowiska wyznaczanych przez politykę ekologiczną państwa oraz danego województwa. Możliwość realizacji zadań uzależniona jest od potencjału finansowego wfośigw, który umożliwia alokowanie dostępnych środków na wsparcie finansowe zadań przynoszących największe i najbardziej korzystne efekty dla środowiska. Środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są najczęściej głównym źródłem finansowania proekologicznych zadań realizowanych m. in. przez gminy i powiaty oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych.

Przychody wfośigw na przestrzeni ostatnich lat uległy znacznemu spadkowi, w tym z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska. Dalsze obniżanie przychodów wfośigw wpłynie negatywnie na możliwości finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w poszczególnych regionach. Może również stanowić zagrożenie dla realizacji zadań wfośigw, a w konsekwencji ograniczenie prowadzenia inwestycji proekologicznych przez beneficjentów, których budżety nie pozwalają na samodzielne ich finansowanie.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej udzielają wsparcia finansowego zgodnie z kierunkami Polityki Ekologicznej Państwa, Strategii Rozwoju Województw, Wspólną Strategią Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w oparciu o zobowiązania międzynarodowe Polski i obowiązujące przepisy prawa unijnego i krajowego. Wpłaty nadwyżek, o których mowa w art. 404 POŚ, stanowią jeden z finansowych mechanizmów wyrównujących dochody budżetowe gmin i powiatów, służących podziałowi zasobów publicznych odpowiednio do zadań.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska przeanalizowało problemy gmin i powiatów dotyczące przekazywania nadwyżek dochodów oraz ich sytuację finansową, jak również znaczenie przychodów z nadwyżek dla wojewódzkich funduszy.

Z analiz wynika, że konieczne jest wyważenie proporcji pomiędzy potrzebami gmin i powiatów dotyczącymi finansowania przedsięwzięć proekologicznych, a ograniczeniem dostępności środków finansowych będących w dyspozycji wojewódzkich funduszy.

Jednocześnie, problemy gmin i powiatów dotyczące przekazywania nadwyżek dochodów zauważyła Sejmowa Komisja do Spraw Petycji, która wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk nr 435).

Projekt ustawy był reakcją Komisji na petycję Związku Powiatów Polskich skierowaną do Sejmu, którą Komisja uznała za zasadną. Zaproponowana przez Komisję zmiana ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczy zmiany art. 404 ust. 1 polegającej na podwyższeniu wskaźnika z 10-krotności do 15-krotności średniej krajowej dochodów gmin i powiatów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca.

Zgodnie z przedstawionym projektem ustawy, gminy i powiaty będą zobowiązane przekazywać do właściwego wojewódzkiego funduszu, nadwyżki swoich dochodów pochodzących z opłat i kar środowiskowych większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego, przypadających na jednego mieszkańca.

W odpowiedzi na komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk nr 435), Prezes Rady Ministrów przekazał do Marszałka Sejmu przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec tego projektu.

W stanowisku Rady Ministrów podkreślonych został szereg istotnych kwestii.

Z informacji uzyskanych z gmin, powiatów i wojewódzkich funduszy wynika, że w ostatnich latach obowiązek przekazywania nadwyżek dochodów dotyczył 51 gmin i 4 powiatów, czyli w skali kraju niewielu jednostek samorządowych.

Proponowana zmiana przepisów art. 404 ust. 1 POŚ wychodzi naprzeciw wielokrotnym postulatam części gmin i powiatów dotyczącym pozostawienia większej ilości środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych w jednostkach samorządowych. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, że w wyniku zmiany przepisów zmniejszą się środki finansowe będące w dyspozycji wojewódzkich funduszy, co ograniczy ich możliwości w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych mających szersze lokalne bądź regionalne oddziaływanie, także w odniesieniu do jednostek samorządowych. W związku z powyższym, nie kwestionując racji stojących za projektowaną ustawą, Rada Ministrów nie mogła ocenić pozytywnie przedłożonego projektu ustawy.

Za takim stanowiskiem przemawiało również nieuwzględnienie w uzasadnieniu projektu ustawy podstawowych informacji o szacowanym wpływie finansowym projektowanej regulacji na każdy z wojewódzkich funduszy z osobna. Brak takich informacji spowodował, że w praktyce nie można było ocenić rzeczywistych skutków wejścia w życie projektowanych przepisów.

Jednocześnie projektodawcy koncentrowali się wyłącznie na pozytywnym wpływie ustawy na te jednostki samorządu terytorialnego, które będą mogły skorzystać z takiej zmiany przepisów, pomijając przy tym wpływ na inne jednostki samorządowe, które korzystają ze wsparcia finansowego wojewódzkich funduszy.

Projekt ustawy został skierowany do Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej i oczekuje na rozpatrzenie.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że od 2025 r. zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego reguluje ustawa z dnia 1 października 2024 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*³. Ustawa ta wprowadziła do porządku prawnego regulacje zapewniające stabilny system finansowania jednostek samorządu terytorialnego⁴ oraz zwiększenie dochodów JST w sposób systemowy.

Nowe rozwiązania mają na celu wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwoju samorządów.

Zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w ustawie, samorządy są finansowane głównie dochodami podatkowymi, zaś subwencje z budżetu państwa mają charakter jedynie uzupełniający.

Zasilenie finansowe JST jest obecnie oparte na dochodach własnych, wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), przy czym dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT zostały ustabilizowane i uwolnione od wpływu zmian podatkowych.

Naliczanie środków finansowych dla każdej JST jest obiektywne i algorytmiczne, a system dochodów JST jest oparty na obiektywnych parametrach (mierzalnych za pomocą danych statystycznych i niepodatnych na manipulację). System dochodów JST uwzględni specyfikę poszczególnych kategorii JST, obejmując przy tym nie tylko kwestię różnicowań dochodowych, ale również – pomijaną w poprzednim systemie – kwestię potrzeb wydatkowych JST wynikających z realizowanych zadań.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 i 1717

⁴ dalej: „JST”

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zostało wprowadzone pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby podlegają finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT, a – w przypadku, gdy dochody te są niewystarczające – subwencją ogólną z budżetu państwa. Potrzeby finansowe są zatem elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

W wyniku wprowadzenia nowych rozwiązań każdy samorząd ma zagwarantowane wyższe dochody niż w poprzednim systemie. Należy zauważyć, że łączny skutek finansowy wynikający z nowej ustawy jest dla JST pozytywny i oznacza zwiększenie ich dochodów o 24,8 mld zł w roku 2025 w stosunku do poprzedniego systemu, a w perspektywie najbliższej dekady szacuje się, że dochody JST wzrosną o ponad 345 mld zł.

Gmina Żukowice, na 2025 rok, wg wyliczeń nowej ustawy, otrzyma dochody z tytułu PIT, CIT, subwencji i rezerwy, o której mowa w art. 89 tej ustawy – w wysokości 12 729 929 zł, tj. wyższe o 1 222 390 zł w porównaniu do dochodów, które otrzymałaby wg ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.

Jednocześnie pragnę zauważyć, że w lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 stycznia br. Rada UE przyjęła rekomendacje dla Polski, wyznaczając 2028 rok jako termin zlikwidowania nadmiernego deficytu. W tym celu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w przyjętym przez rząd i przekazanym do instytucji UE w październiku ub.r. „Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028”⁵.

Rada UE, zatwierdzając Plan – również 21 stycznia br. – zaleciła Polsce stopniowe ograniczanie tempa wzrostu wydatków: z 6,3% w 2025 do 3,5% w 2028. Ocena postępów dokonywana będzie przez Komisję Europejską ex post, względem wydatków netto w 2023 roku. Warto podkreślić, że Komisja nie będzie oceniać wysokości deficytu sektora wydatków rządowych i samorządowych w latach 2025-2028. Kluczowa jest zgodność z rekomendowanym przez Radę UE rocznym i skumulowanym tempem wydatków netto⁶. Każde działanie zwiększające wydatki netto stanowi ryzyko dla podlegającej ocenie przez Komisję Europejską realizacji ścieżki wydatków netto.

Dodatkowo należy zauważyć, że wydatki większości jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych objęte są stabilizującą regułą wydatkową⁷, o której mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych. Ewentualny wzrost wydatków objętych SRW będzie musiał być sfinansowany w ramach przestrzeni wydatkowej wynikającej z SRW i/lub w wyniku repriorytetyzacji wydatków. Oznacza to, że kreowanie nowych wydatków musi uwzględniać ograniczenia wynikające z:

- stabilizującej reguły wydatkowej,
- ścieżki wydatków netto do przestrzegania której Polska jest zobowiązana.

Proszę o przyjęcie powyższych informacji.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bolesta
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

⁵ dalej: „Plan”

⁶ wydatki netto - wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (ESA2010) po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecyjne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez UE, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe

⁷ dalej: „SRW”

Do wiadomości:

- 1) Departament Spraw Parlamentarnych, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- 2) Pan Andrzej Domański – Minister Finansów