REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ŁODZI
Wpł. dnia 23. 02. 2011
L. dz. 1060

(5)

Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 7/2010 Prezesa RIO w Łodzi z dnia 31 marca 2010 roku

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

X 1. jednostka samorządu terytorialnego
☐ 2. związek międzygminny
☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów
☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
Miasto Łódź –Urząd Miasta Łodzi Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
ŁÓDŹ	ŁÓDŹ	ŁÓDŹ
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Tymienieckiego	5	
Kod pocztowy	**Poczta**	
90-365	ŁÓDŹ	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) w związku z art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.)

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)

Od dnia 21 grudnia 2010 r., na podstawie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 6 grudnia 2010 r. Nr 229, poz.1498), weszły w życie zmiany w ustawie prawo ochrony środowiska, na podstawie których gminy otrzymały możliwość udzielania dotacji celowych z budżetu gminy, na zadania określone w art. 403 ustawy prawo ochrony środowiska, finansowane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska takim podmiotom jak w szczególności osoby fizyczne, wspólnoty mieszkaniowe, osoby prawne, przedsiębiorcy, jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Na podstawie jednak art. 221 ustawy o finansach publicznych jedynie podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych działań. Ponadto zlecenie

zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1.

Zgodnie ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (uchwała z dnia 29 kwietnia 2010 r. Nr 14/75/2010), w stanie prawnym, w którym zapadło to orzeczenie, nie było prawnej możliwości udzielenia dotacji podmiotom innym niż wskazane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (druk sejmowy nr 3169) wskazano natomiast, że:

„W świetle przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), nie 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.

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, pozwoli na stworzenie nowego instrumentu finansowego w postaci szczególnego rodzaju dotacji udzielanej przez gminy i powiaty."

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy biorąc pod uwagę treść art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) istnieje prawna możliwość udzielania dotacji z budżetu gminy, na podstawie i w zakresie wskazanym w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.), właścicielom wyrobów zawierających azbest, na usunięcie tych wyrobów.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Przepis art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U. 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.) stanowi samodzielną podstawę prawną do finansowania zadań w nim wymienionych, o ile są zadaniami powiatów i gmin, w trybie i na zasadach określonych w ustępach 3-6 tego artykułu.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
16 lutego 2011 r.	Michał Baryła	Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU Michał Baryła

URZĄD MIASTA ŁODZI
BIURO PRAWNE
90-926 Łódź
ul. Piotrkowska 104
tel. 42 638-41-57
BP.I.0540.73.2011

Opinia prawna z dnia 9 lutego 2011r. wydana na wniosek Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa znak: OŚR.III.0717/2/11 w sprawie udzielenia odpowiedzi na pytanie:

„Czy biorąc pod uwagę treść art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. finansach publicznych (Dz. U z 2009r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) istnieje prawna możliwość udzielania dotacji z budżetu gminy, na podstawie i w zakresie wskazanym w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska tekst jednolity: Dz. U. 2008r. Nr 25 poz. 150 ze zm.) właścicielom wyrobów zawierających azbest, na usunięcie tych wyrobów?"

Zgodnie z treścią art. 403 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2008r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2010r. do zadań własnych powiatów i gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej , które obejmuje przedsięwzięcia enumeratywnie wskazane art. 400a ww. ustawy, w tym m.in. wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej (ust.1 pkt.5) , przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami (ust.1 pkt.8) oraz inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa (ust.1 pkt 42).

Przepis art. 403 cyt. ustawy zdaniem opiniujących stanowi samodzielną podstawę prawną do finansowania zadań w nim wymienionych , o ile są zadaniami powiatów i gmin o czym mowa wyżej, w trybie i na zasadach określonych w ust.3 - 6 tego artykułu. Analizując treść wskazanych przepisów stwierdzić należy, iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych z zastrzeżeniem ust. 4-6. Ustawodawca wskazuje również, iż finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych (Dz. U Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.) są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa , budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, **odrębnych ustaw** lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Natomiast zgodnie z art. 127 ww. ustawy o finansach publicznych, dotacje celowe są to środki przeznaczone na m.in. koszty realizacji inwestycji (ust. 1 pkt. 1 lit. f). Konkludując, zamierzeniem ustawodawcy w drodze wskazanej regulacji art. 403 Prawa ochrony środowiska było faktyczne stworzenie możliwości prawnej finansowania ww. zadań z dotacji celowej zgodnie z jej definicją i przeznaczeniem (katalog zamknięty) – co uczynił. Treść art. 221 ustawy o finansach publicznych dla oceny stanu prawnego w niniejszej sprawie ma jedynie charakter informacyjny co wynika z art.403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej zgodnie z wolą ustawodawcy, może polegać na udzielaniu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie z budżetu gminy lub budżetu powiatu kosztów inwestycji:

1. podmiotów niezliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a) osób fizycznych,

b) wspólnot mieszkaniowych,

c) osób prawnych,

d) przedsiębiorców;
2. jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

Zasady udzielania dotacji celowej, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji, określa rada gminy lub rada powiatu w drodze uchwały. Brak ważnie podjętej uchwały, uniemożliwia przyznanie wskazanej dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji komukolwiek z podmiotów wskazanych w art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Reasumując, w istniejących warunkach faktycznych i prawnych sprecyzowane przez Wydział pytanie jest w części , odniesieniu do „właściciela wyrobów zawierających azbest" przedwczesne, tym bardziej, że udzielanie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z oznaczonym podmiotem wskazanym w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. po dokonaniu wyboru inwestycji w oparciu o określone uchwałą rady miejskiej kryteria.

RADCA PRAWNY

RADCA PRAWNY
Anna Trębicka
Ld. Nr 443

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 29 kwietnia 2011 roku

Pan
Michał Baryła
Z-ca Dyrektora Wydziału
Ochrony Środowiska i Rolnictwa
Urząd Miasta Łodzi

WA 4120-7/2011/w/

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 16 lutego 2011r. zawierające *Wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych,* to jest wskazanie, czy biorąc pod uwagę treść art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) istnieje prawna możliwość udzielania dotacji z budżetu gminy, na podstawie i w zakresie wskazanym w art. 403 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), właścicielom wyrobów zawierających azbest, na usunięcie tych wyrobów uprzejmie informuję, co następuje:

Art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych stanowi:

Art. 221. *1. Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.*

2. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1.

3. Umowa, o której mowa w ust. 2, powinna określać:

1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;

2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;

3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

4) tryb kontroli wykonywania zadania;

5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;

6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

4. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania

określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Z kolei przepis art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska stanowi:

Art. 403. *1. Do zadań powiatów należy 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, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.*

2. Do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

3. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.

4. Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji:

1) podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:

a) osób fizycznych,

b) wspólnot mieszkaniowych,

c) osób prawnych,

d) przedsiębiorców;

2) jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.

5. Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

6. Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.

Stwierdzić należy, że art. 403 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska w ust. 4 odwołuje się do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych wyłącznie w odniesieniu do pojęcia dotacji celowej. Innymi słowy – ustawa Prawo ochrony środowiska nie definiuje pojęcia dotacji celowej, odsyłając w tym zakresie do ustawy o finansach publicznych.

Art. 403 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadza katalog zamknięty beneficjentów dotacji celowej udzielanej z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji w ramach finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w art. 403 ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Rozstrzygnięcie kwestii stanowiącej przedmiot niniejszej opinii wymaga wyjaśnienia, czy usuwanie wyrobów zawierających azbest mieści się w zakresie przedmiotowym zadań, o których mowa w art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Uwzględniając postanowienia art. 400a ust. 1 pkt 5), pkt 8) i pkt 42) ustawy Prawo ochrony środowiska do których w szczególności odsyła przepis art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (nb.

odsyła do nich także przepis art. 403 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska dotyczący zadań powiatów) przyjąć można, że usuwanie wyrobów zawierających azbest mieści się w zakresie przedmiotowym zadań własnych gminy.

W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi jeżeli planowana inwestycja lub zadanie modernizacyjne służyć będzie ochronie środowiska poprzez usunięcie wyrobów zawierających azbest, to przy założeniu, że usuwanie to odbywać się będzie zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, co do zasady może zostać udzielona dotacja celowa z budżetu gminy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów takiej inwestycji w ramach finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, z zastrzeżeniem przestrzegania wymogów dotyczących udzielania dotacji sformułowanych w art. 403 ust. 6 i ust. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zasadna jest przy tym konstatacja, że art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska, w zakresie w nim uregulowanym, stanowi w swej istocie *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o finansach publicznych.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk