

# IMECONSULTING

INVESTMENT MANAGEMENT ENVIRONMENT  
CONSULTING

ul. Warsztatowa 47 55-010 Biestrzyków  
e-mail: biuro@imeconsulting.com.pl

## **Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce. – subwencja ekologiczna**

### **Zamawiający:**

**Związek Gmin Wiejskich  
Rzeczypospolitej Polskiej**  
ul. Kantaka 4,  
61-812 Poznań

**Zespół autorski  
pod nadzorem:  
dr inż. Janusz Stanisławski**

Biestrzyków, maj 2012

**SPIS TREŚCI**

<b>1. Wstęp.....</b>	<b>4</b>
1.1. Podstawa formalna i prawna opracowania.....	4
1.2. Struktura opracowania.....	5
<b>2. Wprowadzenie.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Przykładowe rozwiązania w niektórych państwach.....</b>	<b>8</b>
<b>4. Propozycja subwencji ekologicznej dla gmin polskich.....</b>	<b>9</b>
4.1 Czynniki decydujące o wysokości subwencji wraz z zasadami kwotowego naliczania subwencji.....	10
4.2. Wprowadzenie subwencji ekologicznej do polskiego systemu prawa.....	11
<b>5. Wnioski .....</b>	<b>13</b>

**SPIS TABEL**

**Tabela 1. Prawne formy ochrony przyrody w Polsce.**

**Tabela 2. Waga jednostki ochrony dla różnych form ochrony przyrody.**

**Tabela 3. Wysokość subwencji ekologicznej w skali Polski dla różnych stawek bazowych.**

## 1. Wstęp

### 1.1. Podstawa formalna i prawna opracowania.

Niniejsze opracowanie pt: **Wsparcie finansowe dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych w Polsce. – subwencja ekologiczna** zostało opracowane przez IME Consulting z siedzibą w Biestrzykowie k/Wrocławia na podstawie umowy z dnia 17 kwietnia 2012 roku, zawartej pomiędzy **Związkiem Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP)**, z siedzibą pod adresem: ul. Kantaka 4, 61-812 Poznań.

Podczas przygotowywania opracowania wykorzystano następujące dokumenty i akty prawne:

- [1]. Informacje i opracowania statystyczne: Ochrona Środowiska 2011, GUS, Warszawa 2011 r.
- [2]. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004 Nr 92 poz. 880 z późn. zm.).
- [3]. Ustawa z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz.U. 1996 Nr 91 poz. 409 z późn. zm.).
- [4]. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627 z późn. zm.).
- [5]. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 Nr 16 poz.95 z późn. zm.).
- [6]. Compensating Municipalities for Protected Areas – Fiscal Transfers for Biodiversity Conservation in Saxony, Germany, *GAIA* 17/S1(2008): 143–151.
- [7]. Biodiversity conservation and climate mitigation: what role can economic instruments play?, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2010, 2010 Elsevier B.V.
- [8]. Fiscal transfers for biodiversity conservation: the Portuguese Local Finances Law, Center for Environmental and Sustainability Research, Universidade Nova de Lisboa, Campus de Caparica, 2829-516, Portugal.
- [9]. Dyrektywa Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Nr 92/43/EWG z dnia o ochronie siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory w Europie.
- [10]. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, Nr 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.
- [11]. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 IV 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a

także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, (Dz.U. 2010, Nr 77, poz. 510).

## 1.2. Struktura opracowania.

W kolejnych rozdziałach w opracowaniu omówiono zagadnienia dotyczące możliwości systemowego wsparcia finansowego gmin, na terenie których znajdują się tereny chronione i obejmuje:

1. Rozpoznanie istniejących rozwiązań prawnych i organizacyjnych funkcjonujących w innych krajach w omawianym zakresie ze wskazaniem jakie czynniki decydują o subwencji oraz czy subwencja naliczana jest według określonego wzoru.
2. Uzasadnienie potrzeby subwencjonowania gmin z tytułu utraconych dochodów w przypadkach uniemożliwienia korzystania z zasobów naturalnych na terenie chronionym.
3. Wyniki analizy istniejących w polskim systemie prawnym (m.in. ochrony środowiska) możliwości utworzenia mechanizmów wsparcia w omawianym zakresie.
4. Propozycje działań zmierzających do zaimplementowania w polskim systemie prawnym – finansowych mechanizmów rekompensat dla gmin posiadających tereny chronione.
5. Wnioski końcowe.

## 2. Wprowadzenie.

Obszary prawnie chronione są postrzegane przez społeczności lokalne jako bariera rozwoju. Wynika to z ustanawianych na tych terenach ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią i zasobami (przyrodniczymi, surowcowymi, wodami itp.). Poprzez mądre działania państwa, realizującego wpisaną w Konstytucję politykę zrównoważonego ekologicznie rozwoju, mogą stać się źródłem dochodów gmin, na terenie których obszary takie są zlokalizowane. Wiąże się to z koniecznością wprowadzenia zmian (tzw. koncepcja ekologicznej reformy redystrybucji podatków) w systemie subwencjonowania gmin z tytułu utraconych korzyści, jakie Gmina mogłaby odnieść, gdyby nie wprowadzone koniecznością prawnej ograniczenia. Debata na temat możliwości finansowego wspierania takich jednostek samorządu terytorialnego (JST) trwa od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia w wielu krajach świata, a np. w Portugalii, Brazylii, Australii, USA i poszczególnych landach w Niemczech wprowadzono konkretne rozwiązania finansowego zasilania. W dyskusji słusznie zauważa się, że korzyści z tytułu obecności na terytorium danego kraju ciekawych lub unikalnych form przyrodniczych odnoszą obywatele całego kraju (możliwości wypoczynku, obcowania z określonymi formami naturalnymi itp.), a wynikające z tego obciążenia rodzące się z obowiązku zachowania prawnych ograniczeń spadają na społeczności lokalne.

W Polsce jak dotąd kompensacje finansowe dla obszarów chronionych funkcjonują tylko w formie szczątkowej. Istnieje bowiem możliwość subwencjonowania gmin ze względu na utracone dochody z tytułu ustawowych ulg i zwolnień podatku leśnego dla lasów ochronnych. Jednakże w rzeczywistości stanowią one ulgę dla właścicieli lasów ochronnych, poprzez

zmniejszenie do 50% podatku leśnego, a dla gmin są jedynie formą wyrównania i tak należnych dochodów. Ponadto istnieją możliwości korzystania z programów rolno – środowiskowych dla zrekompensowania prywatnym użytkownikom gruntów nakładów ponoszonych dla ochrony środowiska. Jednak nie oddziałują one na dochody gmin.

Powierzchnia o szczególnych walorach przyrodniczych, podlegająca prawnej ochronie wynosi w Polsce 10 143 125 ha, co stanowi 32,4% terytorium kraju (stan na 31.12.2010 r.).

**Formami ochrony przyrody** według Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [2] (tekst jednolity Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zmianami) są wyszczególnione w tabeli 1. poniżej:

**Tabela 1. Prawne formy ochrony przyrody w Polsce.**

Forma ochrony przyrody	Liczba obiektów	powierzchnia, ha
parki narodowe	23	314 474,5
rezerваты przyrody	1463	164 202,1
parki krajobrazowe	121	2 529 022,0
obszary chronionego krajobrazu	386	6 990 047,7
<b>Razem</b>	<b>1 993</b>	<b>9 997 746,3</b>
stanowiska dokumentacyjne	155	885,2
użytki ekologiczne	6877	51 029,5
zespoły przyrodniczo - krajobrazowe	318	93 463,6
pomniki przyrody	36293	-
<b>Razem</b>	<b>7 350</b>	<b>145 378,3</b>
<b>Ogółem w Polsce</b>	<b>9 343</b>	<b>10 143 125</b>

*Źródło: Ochrona Środowiska 2011, GUS, Warszawa 2011 r.*

Ponadto do form takich są zaliczane obszary Natura 2000 oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Analizując definicje prawne każdej z ustawowych form ochrony przyrody przyjęto dla potrzeb dalszych rozważań jako istotne dla wyznaczania wielkości przepływów subwencji ekologicznej w Polsce tylko formy ochrony o charakterze przestrzennym, tj. zdefiniowane w następujący sposób:

**Park narodowy** - obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

**Rezerwat przyrody** - obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się

szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi.

**Park krajobrazowy** - obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości.

**Obszar chronionego krajobrazu** - obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych w warunkach zrównoważonego rozwoju.

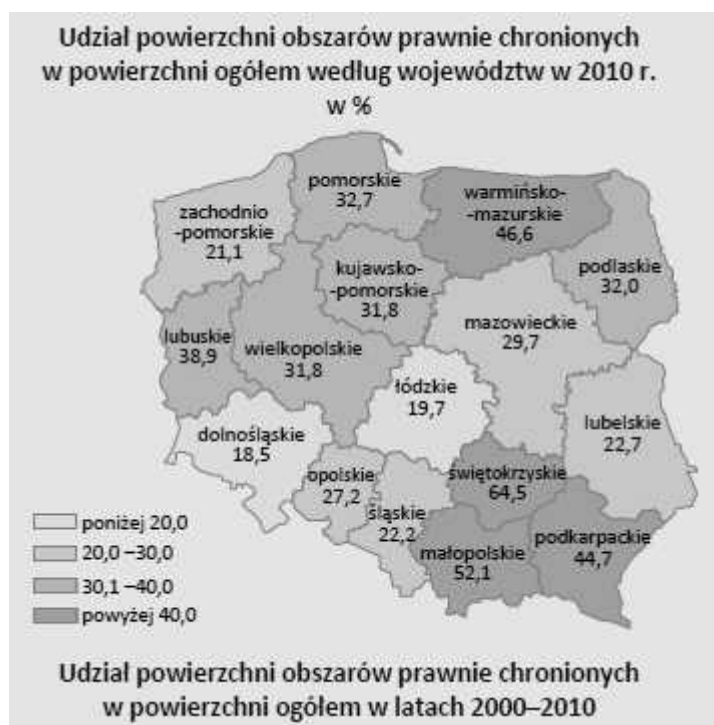
Osobną kwestią są obszary prawnej ochrony funkcjonujące jako **Sieć obszarów Natura 2000**. Jest to spójna funkcjonalnie europejska sieć ekologiczna, tworzona w celu zachowania siedlisk przyrodniczych oraz gatunków ważnych dla Wspólnoty Europejskiej i obejmuje:

**Obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO** [10] to obszary wyznaczone, w celu ochrony populacji dziko występujących gatunków ptaków oraz **Specjalne obszary ochrony siedlisk - SOO (obszary mające znaczenie dla Wspólnoty - OZW)** [9], które są wyznaczone w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt. Ochrona przyrody w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 ma zupełnie inny charakter niż ochrona w ramach form stosowanych dotychczas w dziedzinie ochrony przyrody w naszym kraju, odmienne są też relacje tej formy ochrony z rozwojem społeczno-gospodarczym. Ponadto jest ona wprowadzana obowiązkowo, a nie – jak dotychczasowe formy – dobrowolnie. Obszary Natura 2000 funkcjonują niezależnie od istniejących parków narodowych, rezerwatów przyrody i innych form ochrony, często jednak, w dużym stopniu, się z nimi pokrywają. Ogólne zasady postępowania na obszarach Natura 2000 określono w ustawie o ochronie przyrody [2]. Zgodnie z jej zapisami zabrania się tam prowadzenia działalności mogącej zakłócić stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt oraz wywierającej niekorzystny wpływ na populacje gatunków. Natomiast wykaz obszarów należących do sieci na terenie Polski zawiera Rozporządzenie [11], aktualizowane w miarę tworzenia kolejnych obszarów.

Czynnikami wprowadzającym poważne komplikacje w ocenie terytorialnej powierzchni prawnie chronionych są obszary Natura 2000, ponieważ mogą one obejmować swym zasięgiem część lub całość obszarów i obiektów objętych innymi formami przyrody.

W Polsce powierzchnie OSO i SOO (OZW) wynoszą odpowiednio 4 922 366 ha i 3 431 858 ha i pochodzą z sumy powierzchni obszarów Natura 2000 leżących w granicach administracyjnych województw, nie uwzględniając obszarów leżących na morzu.

Poniższa mapa prezentuje udział powierzchni obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem województw:



### 3. Przykładowe rozwiązania w niektórych państwach.

W opracowaniu analizie poddano rozwiązania kompensacji finansowej dla gmin posiadających obszary prawnie chronione funkcjonujące w wybranych państwach świata. Rozwiązania te mają charakter instrumentu ekonomicznego, który oprócz waloru kompensacji staje się narzędziem dla zachowania różnorodności przyrodniczej na danym obszarze.

W **Niemczech** istnieje system dotacji dla gmin na szczeblu federalnym i landowym. Są one ukierunkowane na konkretne wydatki związane z ochroną środowiska, takie jak: ochrona gruntów, rekultywacja zanieczyszczonych obszarów, ochrona wód i zasobów wodnych, zaopatrzenie w wodę do picia, odprowadzanie ścieków, ochrona przyrody i krajobrazu, zakłady utylizacji odpadów, oszczędzanie energii, ochrona terenów dla rekreacji i wypoczynku. W różnych landach wielkość jak i rodzaj dotacji jest zróżnicowana. Zwraca jednak uwagę słabe wsparcie dla gmin w zakresie ochrony przyrody i bioróżnorodności. Dlatego rozważane są obecnie dwa modele swoistego ekologicznego transferu finansowego z budżetu do gmin obciążonych obszarami chronionymi (na przykładzie landu Saksonia): transfery ryczałtowe lub bezwarunkowe dotacje ekologiczne. W obu modelach dla obszarów chronionych wprowadza się tzw. „jednostki ochrony”(CU) w zależności od rodzaju ochrony w skali 0,3 – 1,0. W modelu pierwszym wyznaczono wartości CU w przeliczeniu na obszary chronione i na jednego mieszkańca. Wprowadzając stawkę bazową odmienną dla miast i inną dla terenów wiejskich dla jednego CU odpowiednio mnożąc ją przez liczbę mieszkańców uzyskano wysokość subwencji dla danej Gminy. W drugim modelu wielkość subwencji ekologicznej w skali landu jest wyznaczana jako suma rocznych wydatków na utrzymanie dróg, usuwanie z nich nadmiaru śniegu oraz świadczeń na usługi kulturalne. W przypadku Saksonii wydatki na te cele wynoszą ok. 2,7% budżetu landu i taką wartość proponuje się



jako globalną dla swoistego funduszu kompensacyjnego. Byłby on rocznie rozdzielany na poszczególne gminy proporcjonalnie do uzyskanych jednostek ochrony.

W **Brazylii** wprowadzono subwencje ekologiczne (w stanie Parana już w 1992 r.) wykorzystując pojęcie „jednostki ochrony”(CU) jako wskaźnika ekologicznego używanego we wszystkich stanach i odnoszącego się do różnych kategorii ochrony przyrody. W redystrybucji podatku od wartości dodanej (VAT) do gmin 2,5% tej wielkości jest rozdzielane na podstawie wyznaczonych wartości CU w poszczególnych gminach, a kolejne 2,5% jest rozdzielane proporcjonalnie do obszarów ochrony zasobów wody pitnej.

Od 1 stycznia 2007 r. w **Portugali** obowiązuje nowe prawo podatkowe, które zawiera subwencje ekologiczną dla gmin. Subwencje dla gmin były rozdzielane przez rządowy Generalny Fundusz Gmin (FGM) wg kryteriów:

- 5% jest dzielone w proporcji do zamieszkałych poniżej 15 roku życia,
- 40% jest dzielone proporcjonalnie do gęstości zaludnienia i średniej liczby gości hotelowych
- 25% jest dzielone proporcjonalnie do wielkości obszaru
- 5% jest dzielone proporcjonalnie do wielkości obszarów zajmowanych przez obszary Natura 2000 i parki narodowe, parki przyrodnicze, rezerваты i pomniki przyrody oraz obszary chronionego krajobrazu.

Obecnie są wprowadzane zmiany w alokacji środków z tego funduszu.

Podsumowując można stwierdzić, że wprowadzane rozwiązania kompensacyjne dla gmin obciążonych obszarami chronionymi generują, poza Brazylią, niewielkie środki i nie mają większego wpływu na budżety gmin. Stanowią jednak ważny symbol polityki państwa odwołujący się do szczególnego solidaryzmu społecznego w zakresie ochrony przyrodniczo cennych obszarów kraju.

#### 4. Propozycja subwencji ekologicznej dla gmin polskich.

W Polsce problem kompensaty finansowej dla gmin ograniczonych rozwojem gospodarczym ze względu na obecność prawnie chronionych obszarów przyrodniczych zaczął narastać niemal od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Przykłady innych państw oraz tocząca się dyskusja dotycząca wyboru modelu kompensacji sprawiają, że jest konieczne zaprezentowanie spójnego systemu subwencjonowania, zwłaszcza, że kwestia ta dotyczy ponad 32% terytorium Polski oraz ok. 1300 gmin. Proponuje się więc wprowadzenie pojęcia **subwencji ekologicznej dla gmin**, na obszarze których są zlokalizowane następujące prawnie chronione formy przyrody: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu. Łącznie stanowią one 9,997 mln ha powierzchni. Ze względu na nie do końca rozwiązane w Polsce kwestie obszarów Natura 2000 (zwłaszcza ze względu na nakładanie się tych obszarów na w/w obszary prawnie chronione) w I etapie wprowadzania tej subwencji proponuje się uwzględnienie w obliczaniu wysokości subwencji tylko tych obszarów Natury 2000, które są zlokalizowane poza dotychczas ustalonymi obszarami prawnie chronionymi. W celu uniknięcia podwójnego subwencjonowania obszarów Natury 2000 konieczne będzie jednak dokładne ich wydzielenie z terenów prawnie chronionych. Dla

potrzeb symulacji niniejszego opracowania przyjęto, że 5% obszarów OSO i 10% obszarów SOO leżą poza w/w obszarami prawnie chronionymi.

#### 4.1 Czynniki decydujące o wysokości subwencji wraz z zasadami kwotowego naliczania subwencji.

Proponuje się, aby subwencja ekologiczna dla gmin, w których występują wymienione powyżej obszary prawnie chronione była bezwarunkowa i nieobarczona żadnymi obciążeniami (np. koniecznością zainwestowania kwoty subwencji na określony cel). Oznacza to, że uprawnione gminy posiadałyby pełną swobodę w wydatkowaniu kwot pochodzących z tej subwencji. Kwota ta byłaby obliczana jako iloczyn następujących czynników:

1. powierzchnia obszaru chronionego – powierzchnia lądowa danego obszaru wyrażona w ha leżąca w granicach administracyjnych danej gminy,
2. waga jednostki ochrony – współczynnik korygujący o podobnym charakterze jak opisany w rozdz.3 o wartości zależnej od formy prawnej ochrony wg schematu jak w tabeli 2,
3. stawka kwoty bazowej – ustalona dla danego roku wartość kompensaty finansowej w przeliczeniu na 1 ha powierzchni prawnie chronionej.

Powierzchnia obszaru chronionego wynikałaby z zatwierdzanych dokumentami planistycznymi (np. planami ochrony, inwentaryzacji przyrodniczymi itp.) faktycznych powierzchni objętych określoną formą ochronną. Potwierdzenie wielkości (granic) obszaru chronionego wydawać będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska województwa, na terenie którego leży dana gmina.

**Tabela 2. Waga jednostki ochrony dla różnych form ochrony przyrody.**

Forma ochrony przyrody		Waga jednostek ochrony przyrody	Uzasadnienie
obiekty chronione wg ustawy Prawo ochrony przyrody	parki narodowe	1,0	ograniczenia gospodarowania
	rezerваты przyrody	1,0	zakaz gospodarowania
	parki krajobrazowe	0,5	możliwości nieuciążliwego gospodarowania
	obszary chronionego krajobrazu	0,3	j.w. oraz gospodarowanie zgodne z ograniczeniami
obszary Natura 2000	obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO	0,8	niewielkie możliwości gospodarowania
	specjalne obszary ochrony siedlisk - SOO	0,9	minimalne możliwości gospodarowania

Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast w tabeli 2 zaprezentowano propozycję wartości wag jednostek ochrony przyrody w zależności od formy prawnej ochrony. Przyjęto przy tym zasadę, że wartość tego współczynnika jest tym wyższa im większe ograniczenia związane z możliwościami rozwoju gospodarczego są prawnie obowiązujące.

W odniesieniu do stawki bazowej proponuje się przyjęcie wartości, jaką dla obszarów wiejskich przyjęto dla podobnych potrzeb w Portugalii, tj. kwotę ok. 40 Euro, czyli 160 zł/ha. Konieczne byłoby także ustalenie sposobu corocznej waloryzacji tej stawki np. zgodnie z tempem przyrostu PKB (tylko gdy dodatni), albo wzrostem współczynnika inflacji. W tabeli 3 przedstawiono wyniki symulacji wielkości subwencji ekologicznej w ciągu roku w skali Polski dla różnych stawek bazowych.

**Tabela 3. Wysokość subwencji ekologicznej w skali Polski dla różnych stawek bazowych.**

	Forma ochrony przyrody	Liczba obiektów	powierzchnia, ha	waga jedn. ochr	kwota 160 zł/ha	kwota 200zł/ha
obiekty chronione wg ustawy Prawo ochrony przyrody	parki narodowe	23	314 474,5	1,0	50 315 920 zł	62 894 900 zł
	rezerваты przyrody	1463	164 202,1	1,0	26 272 336 zł	32 840 420 zł
	parki krajobrazowe	121	2 529 022,0	0,5	202 321 760 zł	252 902 200 zł
	obszary chronionego krajobrazu	386	6 990 047,7	0,3	335 522 290 zł	419 402 862 zł
	<b>Razem</b>	<b>1 993</b>	<b>9 997 746,3</b>		<b>614 432 306 zł</b>	<b>768 040 382 zł</b>
obszary Natura 2000	Obszary specjalnej ochrony ptaków - OSO		246 118,3	0,8	31 503 142 zł	39 378 928 zł
	Specjalne obszary ochrony siedlisk - SOO		343 185,8	0,9	49 418 755 zł	61 773 444 zł
	<b>Razem</b>		<b>589 304,1</b>		<b>80 921 898 zł</b>	<b>101 152 372 zł</b>
	<b>Ogółem w Polsce</b>		<b>10 587 050,4</b>		<b>695 354 203 zł</b>	<b>869 192 754 zł</b>

Źródło: Opracowanie własne.

Przeciętna wysokość subwencji ekologicznej dla jednej gminy wg kwoty bazowej 160 zł/ha wyniosłaby 473 tys. zł i 535 tys zł z obszarami Natury 2000 oraz wg kwoty bazowej 200 zł/ha wyniosłaby 590 tys. zł i 668 tys. zł z obszarami Natury 2000. Roczna globalna wielkość tej subwencji będzie wynosiła w zależności od przyjętego sposobu jej obliczania od ok.615 mln zł do ok. 870 mln zł.

Interesującym byłoby wprowadzenie systemu premiowania gmin np. posiadających uporządkowaną gospodarkę odpadami poprzez zwiększenie dla nich wysokości subwencji o 10%. Mógłby to być skuteczne narzędzie zachęcające gminy do wprowadzania racjonalnych rozwiązań w dziedzinie gospodarki komunalnej.

#### 4.2. Wprowadzenie subwencji ekologicznej do polskiego systemu prawa.

W istniejących systemach wspierania gmin obciążonych posiadaniem obszarów prawnie chronionych subwencja jest wpisana w prawo finansów publicznych danego państwa. W Polsce subwencja ta powinna być zaliczana do dochodów gmin bezwarunkowo

przekazywanych z budżetu państwa na podstawie składanych przez nie corocznych informacji o powierzchni danego rodzaju obszaru prawnie chronionego. Dlatego wprowadzenie tych subwencji powinno być sankcjonowane w ustawie o finansach publicznych oraz ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto proponuje się rozważenie partycypacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w tworzeniu kwot przeznaczanych na subwencję ekologiczną dla gmin w wysokości 50% rocznych wydatków budżetu państwa na ten cel. Wymagałoby to zmiany ustawy prawo ochrony środowiska [4] i statutu NFOŚiGW. Wynika to z faktu, że środki publiczne NFOŚiGW są środkami funduszu celowego i mogą być przyznawane np. gminom w postaci dotacji na podstawie odrębnych wniosków ubiegających się o nie przyszłych beneficjentów. Jednakże dotacja taka musi być przeznaczona na określony cel i każdorazowo rozliczona wg zasad i kryteriów obowiązujących w Funduszu. Nie taka jest jednak filozofia proponowanej subwencji ekologicznej. Aby gminy mogły swobodnie z niej korzystać należy rozważyć następujące okoliczności:

1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).
2. W art. 400a ust. 1, pkt.42 prawo ochrony środowiska określono, że finansowane środkami NFOŚiGW mogą być inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa – oznacza to punkt zaczepienia do wprowadzenia w tym artykule kolejnego punktu mówiącego o subwencionowaniu gmin obciążonych obszarami prawnie chronionymi.
3. Środki stanowiące przychód NFOŚiGW pochodzą, poza opłatami i karami za gospodarcze korzystanie ze środowiska, z różnorodnych wpływów z opłat, o których mowa w przepisach stosownych ustaw „pakietu ekologicznego”, które po stronie rozchodów mogą być przeznaczane na określone wydatki. Tym samym funkcjonuje w obrębie NFOŚiGW 13 „subfunduszy”, spośród których nie wszystkie środki mogą w ciągu roku budżetowego być wydane. Jednym z najmniej wykorzystywanych „subfunduszy” jest pochodzący z opłat, o których mowa w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Być może z tych środków będzie można zasilić skarb państwa w wysokości 400 mln zł rocznie dla pokrycia 50% subwencji ekologicznej dla gmin.
4. Nie ma wypracowanych praktycznych działań bezpośredniego zasilania budżetu państwa przez państwową osobę prawną. Dlatego można wprawdzie rozważyć mechanizm bezpośredniego przekazywania środków NFOŚiGW do gmin na podstawie uzgodnionych z ministerstwem finansów kwot, jednak wydaje się lepszym mechanizm przekazywania jednej globalnej kwoty dysponentowi budżetu państwa – ministrowi finansów.

## 5. Wnioski

1. Wprowadzenie subwencji ekologicznej stanowi wyraz realizacji przez państwo polityki zrównoważonego ekologicznie rozwoju. Ma charakter subwencji wyrównawczej i sprawiedliwie kompensuje utracone dochody gmin ze względu na ograniczenia w gospodarowaniu na terenach prawnie chronionych.
2. Jak wskazuje praktyka np. Brazylii [8] subwencja taka ma nie tylko znaczenie kompensacyjne, ale przyczynia się też do tworzenia i rozwoju nowych obszarów chronionych.
3. Źródłem finansowania subwencji może być nie tylko budżet państwa, ale także NFOŚiGW.
4. Zastosowanie mechanizmu finansowego wyrównywania przez gminę utraconych przychodów związanych obecnością na jej obszarze obszarów prawnie chronionych jest traktowane przez coraz większą liczbę państw także jako nowoczesna forma ochrony. Proponowana kompensata sprawia bowiem, że zainteresowanie gminy takim obszarem i stosowanie prawnych warunków ograniczających prowadzenie działalności gospodarczej, w tym zwłaszcza produkcyjnej, wzrasta, co wyraża się bardziej aktywnymi formami propagowania przestrzegania tych ograniczeń.
5. Aby wprowadzona subwencja miała znaczenie scharakteryzowane powyżej i odnosiła zamierzony skutek musi wynikać jedynie z faktu obecności na terenie gminy jednej z opisanych w opracowaniu form ochronnych i być bezwarunkowa ze względu na cele wydatkowania przez nią środków z tej subwencji.
6. Poprzez ustalone zwiększenie subwencji o określony procent państwo może zachęcać gminy do porządkowania określonych sektorów gospodarki komunalnej nagradzając w ten sposób te gminy, które wykażą się spełnianiem prawem narzuconych wymagań.