

JACEK WANTOCH-REKOWSKI

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

*rekowski@umk.pl*

ORCID: 0000-0002-1606-7790

## **Fundusz Dostępności jako element systemu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami**

**Accessibility Fund as a part of a system to ensure accessibility for people with special needs**

**Streszczenie.** Artykuł dotyczy Funduszu Dostępności, który jest elementem systemu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Jednym z podstawowych zadań państwa jest bowiem usuwanie barier i zapewnienie dostępności dla wszystkich obywateli, w tym osób posiadających trudności w mobilności czy percepcji. Fundusz Dostępności jest państwowym funduszem celowym, który ma określone ustawowo przychody i wydatki. Jest funduszem o stosunkowo niewielkim znaczeniu finansowym. Z opracowania wynika, że zadania państwa w zakresie dostępności mogłyby być efektywnie realizowane bez powoływania do życia tego funduszu, a jego rolę mógłby przejąć inny z funkcjonujących już funduszy celowych.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne; fundusze celowe; Fundusz Dostępności.

**Abstract.** The article deals with the Accessibility Fund which is a part of a system of ensuring accessibility for people with special needs. One of the basic tasks of the state is to remove barriers and ensure accessibility for all citizens, including people with mobility or perception difficulties. The Accessibility Fund is a state purpose fund. This fund has statutorily defined revenues and expenditures. It is a fund of relatively low financial significance. The study argues that the state's tasks in the area of an accessibility could be effectively fulfilled without the establishment of this fund, and its role could be taken over by one of the existing special purpose funds.

**Keywords:** public finance; special purpose funds; Accessibility Fund.

## 1. Wstęp

Jednym z podstawowych zadań państwa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest usuwanie barier i zapewnienie dostępności dla wszystkich obywateli, w tym przede wszystkim osób doświadczających trudności w mobilności czy percepcji. Nie ma wątpliwości, że izolacja społeczna, wykluczenie i dyskryminacja osób niepełnosprawnych, osób starszych oraz innych grup, które ze względu na swoje cechy mają trwałe bądź czasowe obniżenie sprawności, pozostaje problemem polskiego społeczeństwa. Przepisy prawa w zakresie dostępności były w Polsce przez wiele lat rozproszone i niewystarczająco skuteczne i nie były w stanie tym samym faktycznie zapobiec wykluczeniu i dyskryminacji ze względu na szczególne potrzeby jednostki, wynikające z wieku, choroby, niepełnosprawności czy innych przesłanek<sup>1</sup>.

W literaturze wskazuje się, że „wykluczenie uniemożliwia udział i partycypację jednostki w pełnym, możliwym dla innych zakresie. To uwarunkowane różnymi czynnikami ograniczanie pełnego uczestnictwa w określonym obszarze życia społecznego, dostępnym dla innych podmiotów. Dotyczy sytuacji, gdy ktoś przynależy do danej grupy społecznej, wspólnoty, ale w przeciwieństwie do pozostałych jej członków

---

<sup>1</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – druk sejmowy nr 3579 z 2019 r.

nie ma możliwości wykorzystania profitów tej przynależności, gdyż pozostaje poza, jest odsunięty od korzyści, jakie z tego płyną. W efekcie jest to niekorzystne zarówno dla podmiotów wykluczonych, jak i dla całej wspólnoty (zwłaszcza gdy pula osób ekskludowanych znacznie się poszerza, uszczuplając zasoby tejże wspólnoty). Widać to szczególnie w zakresie możliwości korzystania z praw i wolności. Ekskluzja staje się czynnikiem naruszenia równości<sup>2</sup>.

Aby zapewnić dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami w sposób systemowy, uchwalona została ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>3</sup>. Jest to pierwsza ustawa w Polsce, która w sposób szeroki określa środki służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Ustawa jednak nie tylko wskazuje obowiązki dla podmiotów publicznych, ale także dostarcza narzędzi do realizacji celów określonych w ustawie. Za pomocą ustawy zostały więc stworzone ramy systemowe dla zapewnienia dostępności w wielu wymiarach.

Nawet najlepsze przepisy materialne i proceduralne w zakresie zapewnienia dostępności nie będą wystarczające bez zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych. Główną osią finansowania zadań polegających na wsparciu działań w zakresie dostępności ustawodawca uczynił Fundusz Dostępności.

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych dotyczących Funduszu Dostępności związanych przede wszystkim z jego statusem prawnym, przychodami i wydatkami. Autor podejmie także próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy utworzenie Funduszu Dostępności było niezbędne dla realizacji zadań w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami? Artykuł opracowano przy wykorzystaniu metody dogmatyczno-prawnej.

---

<sup>2</sup> M. Małecka-Łyszczek, R. Mędrzycki, *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, WKP 2021, LEX.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm. (dalej także jako „ustawa”).

## 2. Fundusz Dostępności a uzasadnienie do projektu ustawy

W uzasadnieniu do projektu ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami wskazano, że głównym przeznaczeniem tego funduszu będzie udzielanie atrakcyjnych finansowo pożyczek z przeznaczeniem na dostosowanie budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Z uzasadnienia wynika, że wsparcie ze środków Funduszu ma być udzielane w formie pożyczki lub kredytu bankowego (z możliwością częściowego umorzenia) lub dotacji na częściową spłatę kapitału i odsetek od pożyczek i kredytów bankowych udzielanych ze środków innych niż środki Funduszu. „Aby zapewnić atrakcyjne warunki finansowe planowanego wsparcia, projektowane przepisy zakładają nie tylko preferencyjne warunki udzielenia pożyczki, ale również dopuszcza się możliwość częściowego umarzenia ww. pożyczek lub kredytów udzielonych ze środków Funduszu. W przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą wsparcie może stanowić pomoc publiczną lub pomoc *de minimis*. Środkami Funduszu zarządzać będzie Bank Gospodarstwa Krajowego, którego działalność w tym zakresie podlega nadzorowi ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Źródłami funduszu są zarówno środki pochodzące ze zwrotów w ramach pożyczek udzielanych ze środków funduszy europejskich, jak i dotacje z budżetu państwa, wpływy z nałożonych grzywien w celu przymuszenia czy środki Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (SFWON), o którym mowa w ustawie z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych”<sup>4</sup>.

Z uzasadnienia do projektu ustawy wynikało także, że utworzenie funduszu spowoduje, że dla podmiotów publicznych pojawi się dodatkowe źródło i możliwość finansowania inwestycji zapewniających dostępność, którą ma regulować ustawa. „Jednocześnie, ze względu na duże oczekiwania i potrzeby społeczne związane z możliwością dofinansowywania instalacji, np. dźwigów osobowych w budynkach wielorodzinnych,

---

<sup>4</sup> Druk sejmowy nr 3579 z 2019 r.

utworzenie tego funduszu stanowi realną ofertę i możliwość finansowania tego typu usprawnień w istniejących już obiektach, co ma szczególne znaczenie w obliczu postępujących zmian demograficznych”<sup>5</sup>.

Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynikało, dlaczego konieczne było powołanie do życia kolejnego funduszu. W szczególności nie wskazano, dlaczego źródłem finansowania inwestycji zapewniających dostępność nie mógł inny podmiot funkcjonujący w ramach sektora finansów publicznych, np. jeden z licznych funduszy celowych.

### 3. Status prawny Funduszu Dostępności

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Fundusz Dostępności jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>. Jego dysponentem jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (art. 35 ust. 2 ustawy).

Jak stanowi art. 29 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej, jest więc wyodrębnionym rachunkiem bankowym, którym dysponuje właściwy minister. Państwowe fundusze celowe działają w obrocie cywilnoprawnym jako *statio fisci*, gdyż odpowiedzialność za ich zobowiązania ponosi Skarb Państwa. Konsekwencją braku osobowości prawnej funduszy celowych jest również to, że ich podmiotowość prawna ograniczona jest tylko do sfery budżetowej<sup>7</sup>. Fundusz celowy jest formą organizacyjno-prawną, której istota polega na tym, że określonym zadaniom państwa przypisuje się – jako źródło finansowania – wyodrębnione dochody publiczne<sup>8</sup>. Jednakże w literaturze podkreśla się, że powiązanie konkretnego wydatku

---

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

<sup>7</sup> W. Bożek, P. Mańczyk [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 215.

<sup>8</sup> E. Malinowska-Misiąg [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 110.

z konkretnym źródłem jego finansowania ma sens wówczas, gdy to źródło jest wydajne finansowo<sup>9</sup>.

Fundusze celowe stanowią w Polsce istotny element systemu finansowego państwa, funkcjonują w ramach tego systemu w ścisłym związku z pozostałymi elementami, a przede wszystkim z najważniejszą instytucją, jaką jest budżet<sup>10</sup>. Są elementami ustawy budżetowej (załącznikami do tej ustawy)<sup>11</sup>.

Art. 29 ust. 6 tej ustawy o finansach publicznych wskazuje, że podstawą gospodarki finansowej państwowego funduszu celowego jest roczny plan finansowy, w ramach którego sporządza się plan dochodów i wydatków ujmowanych w terminie ich zapłaty, przy czym plany finansowe państwowych funduszy celowych ujmuje się oddzielnie dla każdego funduszu z wyodrębnieniem: stanu początkowego i końcowego środków pieniężnych, należności i zobowiązań, przychodów własnych, dotacji z budżetu państwa, kosztów na realizację zadań, w tym kosztów wynagrodzeń, zadań finansowanych ze środków funduszu<sup>12</sup>. Z przepisem tym koresponduje art. 41 ustawy, według którego podstawą gospodarki finansowej Funduszu Dostępności jest roczny plan finansowy, sporządzany na każdy rok budżetowy, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Art. 35 ust. 3 ustawy wskazuje na cel powołania Funduszu Dostępności – jego środki przeznacza się na realizację zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnictwa wielorodzinnego.

---

<sup>9</sup> J. Wantoch-Rekowski, W. Morawski, *Podstawy prawa finansów publicznych. Podręcznik akademicki*, Toruń 2019, s. 64.

<sup>10</sup> J. Szołno-Koguc, *Pozabudżetowe fundusze celowe w Polsce (ewolucja problemu)* [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga Jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Lublin 2008, s. 226.

<sup>11</sup> A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2010, s. 50.

<sup>12</sup> A. Borodo, *Ustawa budżetowa na 2016 r. – problematyka prawna*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2(4), s. 17, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.007>.

#### 4. Przychody Funduszu Dostępności

Kategorie przychodów Funduszu Dostępności zostały wymienione w art. 36 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem środki Funduszu Dostępności pochodzą:

1. ze środków, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020<sup>13</sup>, z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 29 ust. 4a, art. 29a ust. 1 i art. 98 ust. 1 tej ustawy, powierzonych w zarządzanie przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
2. z wpływów z grzywien w celu przymuszenia, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy,
3. z dotacji z budżetu państwa,
4. z odsetek z tytułu oprocentowania środków Funduszu,
5. z odsetek od lokat środków Funduszu,
6. z wpłaty ze zwrotów wparcia udzielonego ze środków Funduszu, wraz z oprocentowaniem,
7. ze środków Funduszu Solidarnościowego, o których mowa w art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym<sup>14</sup>, w wysokości określonej w rocznym planie finansowym tego funduszu,
8. z innych wpływów.

Z uwagi na to, że Fundusz Dostępności został powołany do życia ustawą z dnia 19 lipca 2019 r., jego pełny plan finansowy, obejmujący cały rok kalendarzowy, został po raz pierwszy umieszczony w ustawie budżetowej na rok 2020<sup>15</sup> (tabela nr 34 w załączniku nr 13). Z kolei w ustawie budżetowej na rok 2021<sup>16</sup> plan finansowy tego funduszu umieszczono w tabeli nr 23 w załączniku nr 13.

---

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1787.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. – Dz.U. z 2020 r. poz. 571.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2021 r. – Dz.U. z 2021 r. poz. 190.

Z planu finansowego Funduszu Dostępności na rok 2020 wynika, że łączna kwota zaplanowanych przychodów to 51.565.000 zł. Na tę kwotę składały się następujące przychody:

1. dotacje z budżetu państwa (5.000.000 zł),
2. odpis z Funduszu Solidarnościowego (40.000.000 zł),
3. odsetki (285.000 zł),
4. środki, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (6.280.000 zł).

Z kolei z planu finansowego Funduszu Dostępności na rok 2021 wynika, że łączna kwota zaplanowanych przychodów to 64.356.000 zł. Na tę kwotę składają się następujące przychody:

1. odpis z Funduszu Solidarnościowego (40.000.000 zł),
2. odsetki (19.000 zł),
3. środki, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (24.337.000 zł).

Trudno wyciągać daleko idące wnioski na podstawie dwóch planów finansowych, jednak nie sposób nie zauważyć, że podstawę przychodów Funduszu Dostępności stanowią wpływy z dwóch źródeł: z opisu z Funduszu Solidarnościowego i środki, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. W planie finansowym na 2020 r. wpływy z tych źródeł stanowiły 89,75% wszystkich zaplanowanych przychodów, a w planie finansowym na 2021 r. – 99,97% wszystkich zaplanowanych przychodów.

## **5. Wydatkowanie środków Funduszu Dostępności**

Z art. 37 ust. 1 ustawy wynika, że minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego przekazuje na wyodrębniony rachunek bankowy w Banku Gospodarstwa Krajowego środki Funduszu Dostępności na finansowanie:



1. pożyczek lub kredytów, w tym udzielanych na warunkach preferencyjnych,
2. pożyczek lub kredytów, z możliwością częściowego umorzenia,
3. kosztów związanych z udzielaniem i obsługą wsparcia, o którym mowa w pkt 1 i 2.

Środkami tymi zarządza Bank Gospodarstwa Krajowego, który pełni funkcję koordynatora realizacji wsparcia. Zgodnie z art. 37 ust. 3 ustawy podstawę przekazania środków stanowi umowa zawarta między ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, która określa m.in. wysokość środków finansowych, zadania Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie koordynacji i realizacji wsparcia oraz zasady sprawozdawczości i kontroli.

Przykładowe zadania (konstrukcja „w szczególności”) Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie zarządzania przekazanymi środkami Funduszu Dostępności określa art. 38 ustawy:

1. dokonywanie wyboru pośredników finansowych i zawieranie z nimi umów,
2. przekazywanie środków pośrednikom finansowym,
3. gromadzenie środków z tytułu spłat i zwrotu wsparcia,
4. monitorowanie realizacji wsparcia,
5. prowadzenie rozliczeń środków i sporządzanie sprawozdawczości dla ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego,
6. sprawowanie kontroli realizacji wsparcia przez pośredników finansowych.

Wsparcie (udzielane bezpośrednio przez Bank Gospodarstwa Krajowego lub wybranych przez niego pośredników) jest udzielane podmiotowi, w tym jednostce samorządu terytorialnego, który zamierza zrealizować inwestycję w celu zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy.

Zamiarem ustawodawcy było przeznaczeniem środków tego funduszu na udzielanie atrakcyjnych finansowo pożyczek z przeznaczeniem na dostosowanie budynków użyteczności publicznej oraz budynków mieszkalnictwa wielorodzinnego do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami. Dzięki Funduszowi Dostępności dla podmiotów publicznych pojawiło się

dotkające źródła i możliwość finansowania inwestycji zapewniających dostępność. Jednocześnie ze względu na duże oczekiwania i potrzeby społeczne związane z możliwością dofinansowywania instalacji, np. dźwigów osobowych w budynkach wielorodzinnych, utworzenie tego funduszu stanowi realną ofertę i możliwość finansowania tego typu usprawnień w istniejących już obiektach, co ma szczególnie duże znaczenie w obliczu postępujących zmian demograficznych, skutkujących starzeniem się społeczeństwa<sup>17</sup>.

Szczegóły związane z przeznaczeniem środków Funduszu Dostępności, które ogólnie określone są w art. 35 ust. 3 ustawy (realizacja zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnictwa wielorodzinnego), zamieszczane są na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>18</sup>. Bank Gospodarstwa Krajowego wskazuje przykładowo, że z udzielanych pożyczek korzystać mogą:

1. jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną,
2. podmioty w ramach administracji rządowej, m.in. państwowe osoby prawne, w tym jednostki od nich zależne,
3. spółki komunalne oraz inne podmioty zależne od jednostek samorządu terytorialnego;
4. inne niewymienione powyżej jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną,
5. podmioty tworzące system szkolnictwa wyższego i nauki;
6. instytucje kultury,
7. spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, товариства будownицтва спольчннго,
8. osoby fizyczne posiadające budynki mieszkalnictwa wielorodzinnego.

---

<sup>17</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy – druk sejmowy nr 3579 z 2019 r.

<sup>18</sup> [https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnoscipozyczki-z-funduszu-dostepnoscip/](https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/fundusze/fundusz-dostepnoscipozyczki-z-funduszu-dostepnosc/) (dostęp: 24 października 2021 r.).

Z ukształtowanej praktyki wynika, że pożyczki powyżej 2 mln zł udzielane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a poniżej 2 mln zł – przez instytucje finansujące, które podpisały umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego na udzielanie pożyczek z Funduszu Dostępności. Są to następujące podmioty:

1. Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (instytucja właściwa dla województw: łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego),
2. Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. oraz Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A. (instytucje właściwe dla województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, pomorskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego),
3. Polska Fundacja Przedsiębiorczości (instytucja właściwa dla terenu całego kraju),
4. Tarnowska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. (instytucja właściwa dla województw: podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego i lubelskiego).

## **6. Zasadność utworzenia Funduszu Dostępności**

Nie ulega wątpliwości, że realizacja zadań w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest we współczesnym państwie niezwykle ważne. Rodzi się jednak pytanie, czy do realizacji tych ważnych zadań konieczne jest istnienie specjalnie powołanego ustawowo do życia funduszu celowego?

W ostatnich latach można zaobserwować w Polsce systematyczny wzrost liczby funduszy celowych. W załączniku do ustawy budżetowej na 2000 r. umieszczono plany finansowe 13 funduszy celowych, do ustawy budżetowej na 2010 r. – 27 funduszy celowych, a do ustawy budżetowej na 2021 r. – 35 funduszy celowych.

Fundusze celowe stanowią organizacyjne wyodrębnienie publicznych środków pieniężnych, a przyczyny ich tworzenia mają zwykle charakter polityczny, rzadziej są związane z racjonalnością publicznej gospodarki

finansowej<sup>19</sup>. Według C. Kosikowskiego „Fundusze celowe były tworzone głównie z powodów politycznych. Uważano bowiem, że wyodrębnienie pewnej części środków publicznych z budżetu i przeznaczenie ich na ściśle określony cel pozwoli lepiej realizować zadania związane z tym celem. Fundusze celowe tworzone dla spełnienia żądań środowiskowych lub zawodowych, bądź terytorialnych. Trudniej byłoby wskazać inne motywy tworzenia funduszy celowych, zwłaszcza zaś takie, które wynikałyby z przesłanek racjonalizacji publicznej gospodarki finansowej”<sup>20</sup>. W literaturze wskazuje się, że istnieją także powody tworzenia funduszy celowych o charakterze socjotechnicznym. Łatwiej jest uzyskać akceptację społeczną na wprowadzenie nowego obciążenia o charakterze fiskalnym, jeśli powiąże się je konkretnie wskazanym celem, związanym merytorycznie z tym obciążeniem<sup>21</sup>. Ponadto – funkcjonowanie funduszy celowych umożliwia bardziej elastyczną gospodarkę środkami finansowymi<sup>22</sup>.

Fundusz Dostępności należy zaliczyć do tych funduszy celowych, które posiadają stosunkowo niewielkie przychody. Co więcej – główny przychód Funduszu Dostępności w 2021 r. to odpis z innego funduszu celowego – Funduszu Solidarnościowego (40.000.000 zł, co stanowi aż 62,15% wszystkich przychodów) – następuje więc transfer środków publicznych z jednego funduszu do innego.

Zaplanowane na 2021 r. przychody Funduszu Dostępności w kwocie 64.356.000 zł są wręcz symboliczne w stosunku do funduszy celowych, którym zaplanowano przychody o znacznie większej wartości. Jako przykład wskazać można Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – zaplanowane przychody tego funduszu w 2021 r. to 270.630.618.000 zł. W 2021 r. zaplanowane przychody Funduszu Dostępności stanowią zatem 0,02 % zaplanowanych przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

---

<sup>19</sup> C. Kosikowski [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 421.

<sup>20</sup> Tamże, s. 424.

<sup>21</sup> E. Malinowska-Misiąg [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 111.

<sup>22</sup> P. Lenio [w:] W. Miemieć (red.), *Prawo finansów publicznych z kuzusami i pytaniami*, Warszawa 2018, s. 111.

Zakładając, że wolą ustawodawcy było finansowanie ważnych zadań związanych z zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami za pomocą funduszu celowego, to warte rozważenia było powierzenie tych zadań np. Funduszowi Solidarnościowemu, który powstał w 2018 r. Fundusz Solidarnościowy został utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym<sup>23</sup>. Działalność tego funduszu ma na celu wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz wsparcie finansowe emerytów i rencistów. Fundusz Solidarności może także wspierać działania w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub jej poprawy, osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Fundusz Solidarności zatem za główny cel stawia pomoc osobom najbardziej potrzebującym i to na wielu polach. Realizuje ją również poprzez różnego rodzaju programy, które zapewnić mają korzystanie z różnorodnych obszarów na zasadzie równości z innymi. Obszary te dotyczą m.in. usług, technologii czy komunikacji, aby poprawić jakość życia osób niepełnosprawnych, a także seniorów. Obszary finansowania ważnych zadań społecznych przez Fundusz Solidarnościowy i Fundusz Dostępu w znacznym wymiarze są wspólne, pokrywają się.

Uchwalając ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, ustawodawca mógł wskazać, że instrumentem finansowym, którego środki mogą być przeznaczane na zapewnienie lub poprawę dostępności, w tym w szczególności budynków użyteczności publicznej, jest Fundusz Solidarnościowy. Tworzenie nowego funduszu celowego w postaci Funduszu Dostępności nie było konieczne.

## **7. Podsumowanie**

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest aktem prawnym, którego celem jest zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w sposób syste-

---

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1787.

mowy. W ustawie tej szeroko określono środki służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami oraz obowiązki podmiotów publicznych w tym zakresie. Ustawa dostarcza także narzędzi do realizacji celów w niej określonych. Co do zasady zatem ocena tej ustawy jest pozytywna.

Wątpliwości za to budzi finansowanie zadań związanych z zapewnieniem dostępności przy pomocy środków Funduszu Dostępności – nowego funduszu celowego. O ile finansowanie ważnych zadań nie wprost z budżetu tylko za pomocą funduszu celowego nie jest rozwiązaniem nowym, o tyle ocena tego zjawiska nie jest jednoznaczna. W wielu publikacjach naukowych analizuje się regulacje prawne w zakresie funduszy celowych i proponuje zmiany w tym zakresie<sup>24</sup>.

Biorąc pod uwagę wielkość przychodów i wydatków Funduszu Dostępności oraz źródła jego przychodów, uzasadniona wydaje się być teza, że powołanie do życia tego funduszu nie było niezbędne, aby cele ustawy były realizowane. Źródłem finansowania zadań związanych z dostępnością ustawodawca mógł uczynić inny, funkcjonujący już fundusz celowy, np. Fundusz Solidarnościowy, który odpowiada za finansowanie zadań w podobnym obszarze społecznym. Co więcej, Fundusz Solidarnościowy jest źródłem finansowania Funduszu Dostępności. Ustawodawca mógł zatem wskazać, że instrumentem finansowym, którego środki mogą być przeznaczane na zapewnienie lub poprawę dostępności, jest Fundusz Solidarnościowy. Zapobiegłoby to tworzeniu kolejnego, finansowo mało znaczącego, funduszu celowego.

### **Bibliografia:**

- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK, Toruń 2010.  
Borodo A., *Ustawa budżetowa na 2016 r. – problematyka prawna*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 2(4), s. 17, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2016.007>.

---

<sup>24</sup> Zob. np. B. Kucia-Guściora, *Stan regulacji prawnej w zakresie funduszy celowych* [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Lublin 2007, s. 341–354.

- Bożek W., Mańczyk P. [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Kosikowski C. [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, ABC, Warszawa 2006.
- Kucia-Guściora B., *Stan regulacji prawnej w zakresie funduszy celowych* [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Lenio P. [w:] W. Miemieć (red.), *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Malinowska-Misiąg E. [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Małecka-Łyszczek M., Mędrzycki R., *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*, WKP 2021, LEX.
- Szołno-Koguc J., *Pozabudżetowe fundusze celowe w Polsce (ewolucja problemu)* [w:] J. Głuchowski, C. Kosikowski, J. Szołno-Koguc (red.), *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju. Księga Jubileuszowa Profesor Alicji Pomorskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008.
- Wantoch-Rekowski J., Morawski W., *Podstawy prawa finansów publicznych. Podręcznik akademicki*, TNOiK, Toruń 2019.