



Warszawa, dnia 15-01-2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DFE-WKSN.050.22.2020.AR
1412942.4630304.3662975

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem Pana Przewodniczącego z 8 grudnia 2020 r., sygn. BPS.DKS.KU.0401.54.2020, odnosząc się do przedłożonego przez grupę senatorów projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (druk senacki nr 286), przedstawiam, co następuje.

Projektowana ustawa przewiduje zmianę ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 poz. 1219, z późn. zm.), dalej także „POŚ”, w zakresie dotyczącym składu organów wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej „wojewódzkich funduszy” lub „wfośigw”), tj. rad nadzorczych i zarządów, oraz określania trybu ich działania. Do proponowanych rozwiązań należą w szczególności:

- zwiększenie liczby członków rad nadzorczych wfośigw z pięciu do siedmiu,
- zmiana sposobu określania składu rad nadzorczych wfośigw, do których wchodziłyby:
 - 1) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, będący regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy,
 - 2) przewodniczący regionalnych rad ochrony przyrody albo ich zastępcy albo przewodniczący regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo ich zastępcy,
 - 3) przewodniczący komisji właściwych do spraw środowiska sejmików województw albo ich zastępcy,
 - 4) dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich,
 - 5) przedstawiciele organizacji ekologicznych zgłoszeni przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji,
 - 6) przedstawiciele samorządów gospodarczych wybrani przez sejmiki województw spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze,
 - 7) przewodniczący rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej także „NFOŚiGW”) lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu; członkowie rad nadzorczych byłiby przy tym co do zasady powoływani i odwoływani przez sejmiki województw (zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska w obecnym brzmieniu w skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy wchodzi: 1) członkowie rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych, 2) członkowie rad wyznaczeni przez Zarząd NFOŚiGW, 3) członkowie rad wyznaczeni przez wojewodę, 4) przewodniczący rad wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw klimatu spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu, urzędów obsługujących centralne organy administracji rządowej podległe albo nadzorowane przez ministra właściwego do spraw klimatu lub jednostek podległych albo nadzorowanych przez

ministra właściwego do spraw klimatu, 5) wiceprzewodniczący rad wyznaczeni przez sejmik województwa; członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw klimatu),

- upoważnienie zarządów województw, w miejsce ministra właściwego do spraw klimatu, do ustalania szczegółowych warunków wynagradzania oraz wysokości wynagrodzenia członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady,
- zwiększenie liczby członków zarządów wfośigw poprzez jej określenie w przedziale od dwóch do pięciu w miejsce obecnych jednego albo dwóch,
- przyznanie kompetencji powoływania członków zarządów wojewódzkich funduszy wyłącznie zarządom województw; tak jak obecnie, członkowie zarządów wfośigw powoływani byłiby na wniosek rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, zarazem jednak rady nadzorcze zostałyby pozbawione możliwości powołania członków zarządu wojewódzkiego funduszu w przypadku, gdyby w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku rady nadzorczej o powołanie członków zarządu wfośigw zarząd województwa nie powołałby członków zarządu wojewódzkiego funduszu zgodnie z tym wnioskiem,
- zastąpienie przepisów wykonawczych wydawanych przez ministra właściwego do spraw klimatu na podstawie art. 400p ustawy – Prawo ochrony środowiska określających szczegółowy tryb działania organów wojewódzkich funduszy oraz sposób udzielania pełnomocnictw, a także regulaminów, o których mowa w art. 400e ust. 3 POŚ, określających organizację wewnętrzną biur wojewódzkich funduszy ustalanych przez zarządy wfośigw i zatwierdzanych przez rady nadzorcze, statutami wojewódzkich funduszy określającymi organizację wewnętrzną wojewódzkich funduszy, szczegółowy tryb działania ich organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw, nadawanymi, w drodze uchwały, przez sejmiki województw.

Projekt ustawy zawiera również przepisy przejściowe przewidujące wygaśnięcie mandatów dotychczasowych członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy z dniem wejścia ustawy w życie, a także utrzymujące czasowo w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie zmienianego art. 400p POŚ. Zgodnie z projektem, ustawa miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu, proponowana nowelizacja ustawy – Prawo ochrony środowiska ma na celu przyznanie samorządom kompetencji do kształtowania składów organów oraz wewnętrznego ustroju wojewódzkich funduszy. Przyznanie samorządom tych uprawnień ma służyć umożliwieniu efektywnego i odpowiedzialnego realizowania zadań z zakresu ochrony środowiska, a przy tym stanowić gwarancję zgodności przepisów ustawy z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym zwłaszcza z wyrażoną w art. 15 zasadą decentralizacji władzy publicznej, wyrażoną w art. 16 ust. 2 zasadą uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, wyrażoną w art. 165 zasadą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, a także z wyrażoną w preambule zasadą pomocniczości. Zdaniem wnioskodawców ustawa – Prawo ochrony środowiska w obowiązującym brzmieniu budzi zasadnicze wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji w powyższym zakresie.

Zgodnie z uzasadnieniem, projektowana ustawa ma za zadanie zapewnienie optymalnej, możliwie efektywnej realizacji zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego. Z tych względów niezbędnym jest wyposażenie ich w zadania, kompetencje i środki do rzeczywistego i samodzielnego kształtowania polityki w zakresie ochrony środowiska. W tym celu projekt ustawy przewiduje przekazanie sejmikom i zarządom kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich funduszy i dystrybuowanych przez nie środków finansowych poprzez zmianę liczebności i trybu powoływania rad nadzorczych oraz zarządów wojewódzkich funduszy, jak również w sposobie określania wewnętrznej organizacji wojewódzkich funduszy. Zdaniem wnioskodawców projektowana regulacja wpisuje się w zasadę decentralizacji władzy publicznej, realizuje jej założenia i umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb lokalnych wspólnot samorządowych związanych z ochroną środowiska.

Przewidywanym skutkiem projektowanej ustawy ma być wzrost czynnego udziału społeczności lokalnych we współdecydowaniu o polityce w zakresie ochrony środowiska w wymiarze lokalnym. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w skuteczne instrumenty ma przyczynić się do pełniejszej i efektywniejszej realizacji ciężącego na władzy publicznej obowiązku ochrony środowiska, jak również do zwiększenia zaangażowania obywateli w tym zakresie.

Oceniając przedłożony projekt ustawy należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że jego istotą jest przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 898) oraz związanej z nią ustawy z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 1888). W aspekcie ustrojowego i legalnego uzasadnienia przedłożonego projektu proponowane zmiany opierają się jednak na błędnym rozumieniu prawnego charakteru wojewódzkich funduszy oraz relacji tych instytucji z samorządem województwa. Z tego względu chybione jest też twierdzenie o niezgodności obecnych regulacji ustawy – Prawo ochrony środowiska z niektórymi normami konstytucyjnymi, a w konsekwencji o potrzebie naprawy tej sytuacji poprzez proponowaną zmianę ustawy.

Zgodnie z art. 386 pkt 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są instytucjami ochrony środowiska. Jak wynika z art. 400 ust. 2 POŚ działają one w formie samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.). Zgodnie z art. 400 ust. 3 POŚ wojewódzkie fundusze nie są przy tym wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z późn. zm.). Podstawowym celem działania wfośigw jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w POŚ. Jako odrębne osoby prawne wojewódzkie fundusze mają własne organy, posiadają wyodrębnione mienie i ustawowo określone źródła przychodów oraz prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności. Z całości regulacji odnoszących się do wojewódzkich funduszy wynika więc, że jakkolwiek działają one na poziomie województw i mają status samorządowych osób prawnych, to jednak nie są emanacją lub elementem samorządu województwa, a tym bardziej samorządu gminnego lub powiatowego. Należy zaznaczyć, że taki charakter prawny i zadania wojewódzkie fundusze miały również przed nowelizacjami ustawy – Prawo ochrony środowiska dokonanymi ustawami z dnia 7 kwietnia oraz 15 września 2017 r., które pod tym względem nie wprowadzały zmian.

Jak wskazano, zgodnie z art. 400 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wfośigw są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Odwołanie do art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych oznacza, że wfośigw są samorządowymi osobami prawnymi utworzonymi na podstawie odrębnej ustawy w celu wykonywania zadań publicznych, należącymi do sektora finansów publicznych. Jednocześnie art. 400 ust. 3 POŚ stanowi, że wfośigw nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, czyli nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez samorząd województwa w celu wykonywania zadań województwa. Takie rozwiązanie odpowiada stanowisku sądów administracyjnych. NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r., OSK 1581/04, stwierdził bowiem, że *„Podstawę utworzenia i zasady organizacji [wfośigw], zakres zadań określa powołana ustawa - Prawo ochrony środowiska. Pełna regulacja w tym zakresie w powołanej ustawie - Prawo ochrony środowiska, jako regulacja szczególna wyłącza stosowanie przepisów ogólnych zawartych w powołanej ustawie o samorządzie województwa.”*. Z kolei WSA w Olsztynie, w wyroku z dnia 13 lipca 2010 r., II SA/OI 345/10, podkreślił, że *„województwie fundusze nie są tworzone przez województwo, lecz w drodze ustawy, jak również województwa nie wyposażają ich w majątek. (...) powiązanie działalności wfośigw z ustawą o finansach publicznych powoduje, iż funkcjonują one jako jednostki sektora finansów publicznych, których celem jest wykonanie zadań wyodrębnionych z budżetu, a wynikających wprost*

z ustawy, stanowiącej podstawę ich powołania. Nie są to zatem wojewódzkie jednostki organizacyjne, gdyż wojewódzkie fundusze stanowią osobny twór organizacyjny, wyposażony w osobowość prawną i funkcjonujący obok tych jednostek”.

Istotne dla określenia statusu wfośigw jest także przeanalizowanie katalogu ich zadań. I tak, zgodnie z art. 400b ust. 2 POŚ, celem działania wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 2a, 5-9a, 11-22 i 24-42 tej ustawy. Do celów działania wfośigw należy także tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 400b ust. 2a POŚ).

Z kolei analiza art. 400a ust. 1 POŚ prowadzi do wniosku, że przedsięwzięcia lub zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, do których finansowania powołane są wfośigw, w znacznej mierze realizowane są przez administrację rządową (np. wykonywanie badań i pomiarów przez Inspekcję Ochrony Środowiska lub Inspekcję Handlową - pkt 8a; przedsięwzięcia związane z niepolegającą na samooczyszczaniu remediacją historycznego zanieczyszczenia powierzchni ziemi, jeżeli obowiązującym do przeprowadzenia remediacji jest regionalny dyrektor ochrony środowiska – pkt 9a), wspierają rozwój przemysłu i technologii służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej lub edukację ekologiczną (np. pkt 12, 32, 37a), czy też dotyczą działań danego typu (np. przywracania chronionych gatunków roślin lub zwierząt - pkt 28; zwiększania lesistości kraju oraz zapobiegania szkodom w lasach i likwidację tych szkód – pkt 30; racjonalnego wykorzystania żywności i przeciwdziałania jej marnowaniu – pkt 31a). Można więc stwierdzić, że istotą działalności wfośigw nie jest realizacja lub finansowanie zadań własnych samorządu województwa, lecz udzielanie finansowego wsparcia na realizację określonych kategorii projektów służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wdrażanych przez różne podmioty, w tym państwowe jednostki budżetowe, przedsiębiorców, gospodarstwa domowe, gminy. To uzasadnia przyjęte przez ustawodawcę w art. 400 ust. 3 POŚ rozwiązanie, zgodnie z którym wfośigw nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez samorząd województwa w celu wykonywania zadań województwa, a którego konsekwencją jest m.in. wyłączenie wfośigw spod zwierzchnictwa samorządu województwa.

Należy także zauważyć, że finansowanie przez wfośigw działalności odbywa się, zgodnie z art. 411 ust. 1 POŚ, przez:

- udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej,
- udzielanie dotacji,
- nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Ponadto wfośigw mogą udzielać poręczeń:

- spłaty kredytów lub pożyczek,
- spłaty odsetek od kredytów lub pożyczek,
- zwrotu przyznanych środków

- pod warunkiem przeznaczenia tych kredytów, pożyczek lub środków na cele z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej oraz ustanowienia zabezpieczeń na rzecz wfośigw na wypadek roszeń wynikających z tytułu wykonania obowiązków poręczycieli. - art. 411 ust. 5 POŚ.

Wojewódzkie fundusze mogą także wykonywać, powierzone im przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej:

- czynności składające się na realizację zadań, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 7a i 9 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1077); do zadań tych należy: monitorowanie osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji oraz wydatkowania przez beneficjentów środków uzyskanych z Rachunku klimatycznego oraz postępów w realizacji programów lub projektów

dofinansowanych ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym, a także sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem przez beneficjentów środków (art. 400b ust. 4 POŚ).

- zadania związane z realizacją krajowego programu operacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 poz. 818, z późn. zm.) (art. 400b ust. 8 POŚ).

Ponadto wfośigw mogą pełnić rolę pośredników finansowych, o których mowa w art. 38 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (art. 400b ust. 7 POŚ).

Warto także zauważyć, że zgodnie z art. 401 ust. 1 i ust. 8 pkt 2 POŚ przychodami WFOŚiGW są:

- wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych,
- wpływy z kar pieniężnych, o których mowa w art. 9y ust. 1 i 2, art. 9z ust. 1, 2 i 4 oraz art. 9za ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, z późn. zm.),

Ponadto przychodami wfośigw (art. 401 ust. 2-5 POŚ) mogą być:

- dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu UE,
- dotacje z budżetu państwa w zakresie określonym w odrębnych ustawach,
- przychody z tytułu emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy.

Z przywołanych powyżej przepisów wynika zatem, że chociaż wfośigw wykonują zadania publiczne, to nie są jednak organami władzy publicznej. Przy realizacji zadań publicznych wfośigw nie korzystają bowiem z typowych dla administracji publicznej władczych form działania, lecz swoją działalność opierają na czynnościach cywilnoprawnych charakterystycznych dla działania w sferze prawa cywilnego (zgodnie z art. 411 ust. 8 POŚ wfośigw udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych). Z powyższych względów za słuszny można więc uznać pogląd doktryny sformułowany jeszcze na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie ustaw z dnia 7 kwietnia oraz 15 września 2017 r. zmieniających ustawę - Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym „*więzi organizacyjno-prawne WFOŚiGW z zarządami województw nie przesądzają o ich przynależności do administracji samorządowej (wojewódzkiej administracji samorządowej), a szerzej — nie przesądzają o ich przynależności do systemu organów administracji publicznej. Wfośigw nie stanowią organów administracji publicznej, w szczególności ani rządowej ani samorządowej, ponieważ nie działają w formie typowej dla organów administracji jaką jest akt administracyjny. Wfośigw należy (...) zaliczyć do instytucji finansowych ochrony środowiska, które na zewnątrz działają w formach właściwych dla instytucji bankowych (udzielają kredytu).*”¹ Niezwykle istotne jest także, że źródłem przychodów wfośigw nie są środki przekazywane z budżetów województw, lecz przysługujące im z mocy ustaw środki publiczne. Wfośigw dysponują zatem środkami publicznymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, odrębnymi od środków publicznych będących w dyspozycji samorządu województwa. Podkreśla to zasadność i konsekwencje poczynionego przez ustawodawcę w art. 400 ust. 3 POŚ rozstrzygnięcia, zgodnie

¹ R. Marchewka - za LEX, Tezy z piśmiennictwa do art. 400 POŚ.

z którym wfośigw nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez samorząd województwa w celu wykonywania zadań województw, w związku z czym wojewódzkich funduszy nie należy postrzegać jako element samorządu województwa.

Ww. szczególnie status wfośigw każe poddać w wątpliwość stojący za projektem ustawy pogląd, zgodnie z którym wfośigw jako samorządowe osoby prawne są przykładem decentralizacji władzy publicznej, a obecne przepisy POŚ są niezgodne z normami Konstytucji ustanawiającym tę zasadę.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. W doktrynie podkreśla się, że „w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie decentralizacji odniesione zostało do władzy publicznej. Oznacza ono nakaz adresowany do ustawodawcy zwykłego takiego ukształtowania ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej, który polega na powierzeniu poszczególnym kategoriom organów administracji publicznej zadań i obowiązków istotnych dla funkcjonowania organizmu państwowego przy jednoczesnym zagwarantowaniu samodzielności w ich realizacji”². W świetle brzmienia art. 15 ust. 1 Konstytucji RP oraz stanowiska doktryny trudno uznać, że ustawa – Prawo ochrony środowiska w obecnym brzmieniu narusza ten przepis ustawy zasadniczej, skoro – jak wykazano wcześniej – wojewódzkie fundusze nie są organami władzy publicznej i administracji publicznej, ani rządowej, ani samorządowej.

Z kolei art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Określona w przytoczonym przepisie zasada samodzielności samorządu terytorialnego oznacza, że „jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. [...] Trybunał Konstytucyjny opierając się na zgodnej opinii doktryny uznał, iż istotą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie powierzonych mu ustawowo zadań, a zatem wyrażenie "samorząd terytorialny" jakim posługuje się ustawodawca konstytucyjny implikuje, że chodzi o strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej”³ Z kolei w wyroku z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, TK uznał, że „konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy;*
- 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców;*
- 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach.”.*

W kontekście art. 16 ust. 2 Konstytucji RP podkreślenia wymaga, że przepisy ustawy, które zdaniem wnioskodawców wymagają zmiany, nie ingerują w ustawowe zadania samorządu województwa w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Samorząd ten zachowuje zatem swoje kompetencje w sprawowaniu władzy publicznej w tym obszarze. Ustawa nie ingeruje także w strukturę organizacyjną samorządu województwa i jego jednostek organizacyjnych. Jak już bowiem powyżej wspomniano, wfośigw nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez samorząd województwa w celu wykonywania zadań województw (art. 400 ust. 3 POŚ). Wfośigw nie sprawują także władzy publicznej, lecz zarządzają przy wykorzystaniu narzędzi charakterystycznych dla stosunków cywilnoprawnych środkami publicznymi na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Trudno więc uznać, że choćby powoływanie przez organy administracji rządowej członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy jest tożsame z ingerencją administracji rządowej w samodzielność

² W. Piątek, A. Skoczylas, Komentarz do art. 15 Konstytucji, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1 - 86, Warszawa 2016, s. 404.

³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., K 1/96.

samorządowej administracji w województwie, skoro wfośigw pozostają poza sferą administracji publicznej.

Odnosząc się do domniemanego naruszenia przez obowiązującą ustawę – Prawo ochrony środowiska w zakresie dotyczącym wfośigw ustanowionej w art. 165 Konstytucji RP zasady podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego, podnieść można zasadniczo te same argumenty, choćby z uwagi na fakt, że zasada ta ściśle wiąże się z zasadą decentralizacji władzy publicznej i zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. Jeśli bowiem *osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa publicznego związana jest z misją publiczną samorządu terytorialnego, dotyczącą udziału w sprawowaniu władzy publicznej*⁴ to trudno uznać, że obowiązująca ustawa tę osobowość narusza, skoro nie ingeruje ona w zakres zadań samorządu województwa w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Samorząd ten, sprawując władzę publiczną, dalej będzie wykonywał te zadania równoległe do administracji samorządowej szczebla powiatowego i gminnego oraz administracji rządowej, wykonujących zadania w tej dziedzinie w granicach przyznanych im kompetencji.

Uwzględniając status prawny wojewódzkich funduszy trudno więc znaleźć racje przemawiające za nieodzownością przyznania samorządom województw postulowanej w projekcie ustawy roli w określaniu składu rad nadzorczych i zarządów wfośigw. W przypadku rad nadzorczych, podobnie jak i zarządów, nie jest też celowe zwiększanie ich liczebności z pięciu do siedmiu członków. Wydaje się zarazem, że obecna struktura rad nadzorczych wojewódzkich funduszy jest optymalna w perspektywie ustawowych zadań tych instytucji oraz relacji z organami władzy. W obecnym stanie prawnym udział w radach nadzorczych mają zapewnione organy sprawujące z mocy ustawy – Prawo ochrony środowiska nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy lub wykonujące czynności z zakresu tego nadzoru, tj. minister właściwy do spraw klimatu oraz wojewoda; Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (działający poprzez Zarząd) – jako instytucja o zbliżonych zadaniach lecz ogólnokrajowym zasięgu działania, którą z wojewódzkimi funduszami łączą analogiczne cele działalności i m.in. wspólna strategia działania przyjmowana na czteroletnie okresy; oraz samorząd województwa (działający poprzez sejmik województwa) jako jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu ochrony środowiska, o terytorialnym zasięgu działania analogicznym do wfośigw. Zważywszy na ustawowe kompetencje rad nadzorczych wfośigw ich skład określony w powyższy sposób stanowi jednocześnie gwarancję ukierunkowania działalności wojewódzkich funduszy w sposób uwzględniający strategię, programy i dokumenty programowe, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, z późn. zm.), do których za pośrednictwem art. 14 ust. 1 odsyła art. 400h ust. 4 pkt 2 POŚ, a więc m.in. z uwzględnieniem Polityki Ekologicznej Państwa, a zarazem stwarza warunki do bliższej koordynacji działań wojewódzkich funduszy i NFOŚiGW, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb i uwarunkowań regionalnych. W tym kontekście proponowana w projekcie ustawy zmiana liczebności i składu rad nadzorczych wojewódzkich funduszy nie wnosi wartości dodanej, w szczególności w aspekcie zagwarantowania realizacji ustawowych zadań wfośigw.

Nie można również zgodzić się z padającymi w uzasadnieniu projektu ustawy twierdzeniami o istniejącej kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu do swobodnego kształtowania składu rad nadzorczych wfośigw. Minister właściwy ds. klimatu jest wprawdzie organem powołującym członków rad nadzorczych, niemniej w przypadku trzech członków są to osoby wyznaczone przez inne organy, a dwaj członkowie wyznaczani przez ministra właściwego do spraw klimatu desygnowani są spośród określonych w ustawie grup: przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych oraz – w przypadku przewodniczących – spośród pracowników wskazanych w ustawie kategorii instytucji. Tym bardziej więc w przypadku członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy (z wyłączeniem tych, którzy są pracownikami urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw klimatu) nie można mówić – jak czyni się to w uzasadnieniu projektu – o istnieniu zależności służbowej w stosunku do tego ministra. W odniesieniu do zarządów wojewódzkich funduszy należy nadmienić, że minister właściwy do spraw klimatu nie ma kompetencji związanych z ich powoływaniem.

⁴ D. Bach-Golecka, M.J.Golecki, Komentarz do art. 165 Konstytucji, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz Art. 1 - 86, Warszawa 2016, s. 898.

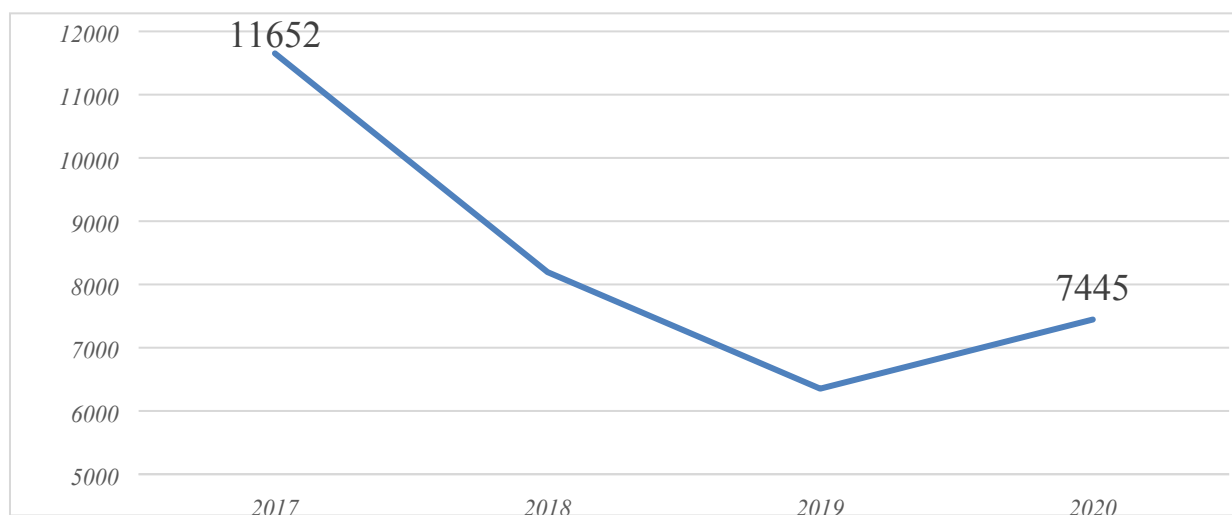
Nie jest również uprawnione twierdzenie o bezpośrednim wpływie ministra właściwego do spraw klimatu na kształtowanie wewnętrznej organizacji wojewódzkich funduszy. Rozporządzenie, do którego wydania minister właściwy do spraw klimatu jest upoważniony na podstawie art. 400p POŚ, określa tryb działania organów wojewódzkich funduszy oraz sposób udzielania pełnomocnictw. Określenie organizacji wewnętrznej biur wojewódzkich należy natomiast, na podstawie 400e ust. 3 POŚ, do zarządów wojewódzkich funduszy i następuje w formie regulaminów zatwierdzanych przez rady nadzorcze wfośigw. Minister właściwy do spraw klimatu nie ma kompetencji związanych z przyjmowaniem tych regulaminów.

Przeciwko rozwiązaniom zaproponowanym w opiniowanym projekcie ustawy przemawiają nie tylko argumenty o charakterze prawnym i ustrojowym. Przyjęcie projektowanej ustawy prowadziłyby bowiem – choć zapewne wbrew intencji wnioskodawców – do odwrócenia pozytywnych następstw zmian w ustawie - Prawo ochrony środowiska wprowadzonych ustawami z dnia 7 kwietnia i 15 września 2017 r. Do bezpośrednich lub pośrednich następstw tych zmian można zaliczyć m.in. zmniejszenie kosztów funkcjonowania organów wojewódzkich funduszy, uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania ich członków, ujednoczenie i ustandaryzowanie trybu działania organów przy jednoczesnym zapewnieniu jego elastycznych form dostosowanych do ograniczeń zewnętrznych, stworzenie warunków do bliższej koordynacji działań wojewódzkich funduszy z działaniami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a wreszcie – poprawę efektywności działania wojewódzkich funduszy i skuteczniejszą realizację celów polityki ekologicznej państwa.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę m.in. na następujące tendencje, które można zaobserwować w latach 2017-2020, a więc w okresie obowiązywania aktualnych regulacji, których zmianę postulują się w projekcie ustawy.

Koszty działalności zarządów wfośigw w roku 2020 kształtowały się na poziomie o ok. 36% niższym niż w roku 2017 przy jednoczesnym znacznym wzroście liczby przyjmowanych przez wojewódzkie fundusze wniosków o dofinansowanie i zawieranych umów. Zaoszczędzone w ten sposób w latach 2018-2020 środki zwiększyły kwoty dostępne na realizację zadań ustawowych wojewódzkich funduszy związanych z finansowaniem ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

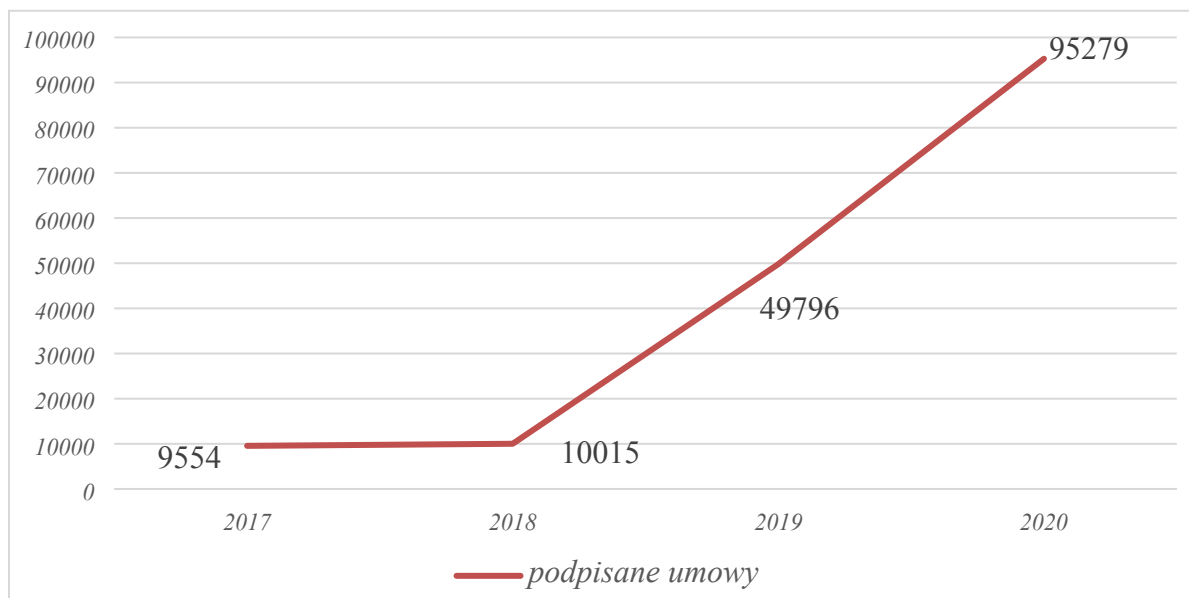
1. [W tys. zł] Zmniejszenie kosztów działalności zarządów wfośigw w latach 2017-2020 [na podstawie danych udostępnionych przez wojewódzkie fundusze].



Zarazem należy zauważyć, że zaproponowana w projekcie ustawy zmiana polegająca na zwiększeniu liczby członków organów wojewódzkich funduszy zgodnie z szacunkami (przy założeniu, iż średnia pensja członka zarządu oraz rady nadzorczej pozostaje na obecnym poziomie) wiązałyby się z koniecznością ponoszenia przez wfośigw dodatkowych kosztów, których wartość mogłaby kształtować się na poziomie kilkunastu milionów złotych rocznie.

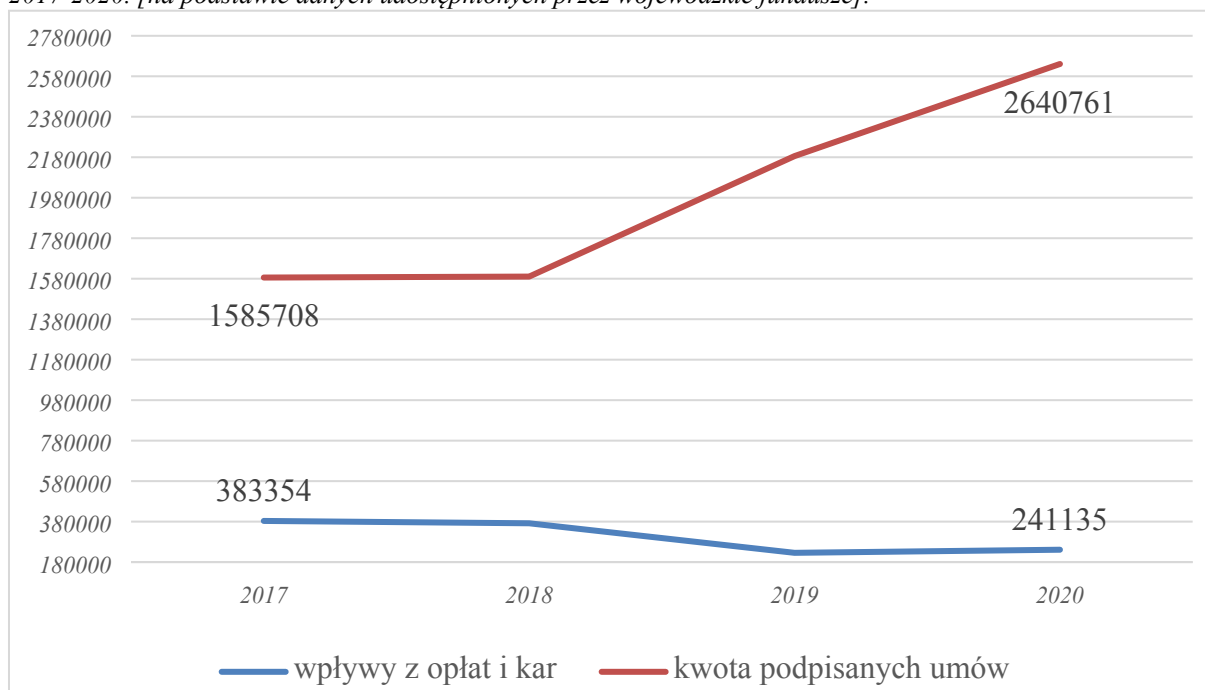
W związku z otwarciem na nowe obszary działalności, przystąpieniem wspólnie z NFOŚiGW do realizacji nowych programów, w tym zwłaszcza adresowanych do gospodarstw domowych (np. program „Czyste Powietrze”) i wykorzystaniem zasobów finansowych udostępnianych przez NFOŚiGW, w latach 2017-2020 nastąpił ponad dziewięciokrotny wzrost liczby zawieranych przez wojewódzkie fundusze umów o dofinansowanie.

2. *Wzrost liczby podpisanych umów w latach 2017-2020 [na podstawie danych udostępnionych przez wojewódzkie fundusze].*



Jednocześnie, pomimo zmniejszonych przychodów wfośigw z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (co stanowi główne źródło przychodów wojewódzkich funduszy) wfośigw od 2017 r. zwiększyły kwotę podpisanych umów o ok. 1 mld zł w ujęciu rocznym. Było to m.in. efektem wprowadzonych w POŚ zmian. Skuteczne w swoim działaniu Zarządy (funkcjonujące w składach jedno albo dwuosobowych) blisko współpracowały z NFOŚiGW oraz zwiększyły w znacznym stopniu efektywność pracy w wfośigw.

3. *[dane w tys. zł] Przychody z tytułu opłat i kar środowiskowych oraz kwoty podpisanych umów w latach 2017-2020. [na podstawie danych udostępnionych przez wojewódzkie fundusze].*



W świetle osiągniętego zmniejszenia kosztów działalności zarządów, a także zważywszy na poprawę efektywności działania wojewódzkich funduszy kierowanych przez zarządy jedno- albo dwuosobowe, propozycja zwiększania do maksymalnie pięciu osób liczby członków zarządów wojewódzkich funduszy jest nieuzasadniona, tym bardziej, że można przyjąć, iż jej następstwem będzie skokowy wzrost kosztów funkcjonowania tych organów. To samo odnosi się do proponowanego rozszerzenia składu rad nadzorczych wfośigw z pięciu do siedmiu osób.

Zmiany zaproponowane w projekcie ustawy nasuwają więc zasadnicze wątpliwości, co do ekonomicznego ich sensu. Warto zauważyć, że do tego – kluczowego – aspektu funkcjonowania wojewódzkich funduszy uzasadnienie projektu co do zasady nie nawiązuje, także w zakresie bezpośrednich skutków finansowych ustawy. W uzasadnieniu nie zostało również wskazane, w jaki sposób zmiany miałyby przełożyć się na efektywność i sprawność działania wojewódzkich funduszy, a także skuteczniejszą realizację ustawowych zadań tych instytucji.

Z uwagi na powyższe, zarówno ze względu na potencjalny niekorzystny wpływ proponowanych zmian na funkcjonowanie wfośigw, jak i ze względów prawno-ustrojowych, zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska nie jest uzasadnione poparcie opiniowanego projektu ustawy.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Adam Guibourgé-Czetwertyński
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/