

Rafał Marchewka

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej : zagadnienia administracyjnoprawne

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/1/2, 43-77

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Rafał Marchewka**

WOJEWÓDZKIE FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ: ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE

1. CEL PUBLIKACJI

Celem niniejszej publikacji jest zaprezentowanie węzłowych, teoretyczno–prawnych zagadnień związanych z działalnością wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW). Niniejszy artykuł składa się z zagadnień wstępnych, 12 podrozdziałów i podsumowania. W podrozdziale zagadnienia wstępne autor prezentuje krótki zarys historyczny funduszy ochrony środowiska. W następnych podrozdziałach omówione zostały zagadnienia teoretyczne i praktyczne związane z działalnością WFOŚiGW. Przy uwzględnieniu kryterium chronologiczno-problemowego autor kolejno omawia takie zagadnienia jak: źródła prawa, organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska, organizację i kompetencje organów wojewódzkiego funduszu, formy działania funduszu, umowy cywilnoprawne zawierane przez fundusze, ich status prawny, mienie wojewódzkich funduszy, gospodarkę finansową wojewódzkich funduszy, działalność wojewódzkich funduszy jako „instytucji bankowych” oraz nadzór wojewodów nad wojewódzkimi funduszami. Artykuł kończy konkluzja, która nie ogranicza się tylko do podsumowania istniejącego stanu prawnego, ale formułuje postulaty *de lege ferenda*.

* Mgr Rafał Marchewka – doktorant w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Warszawski

2. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Polski system finansowania ochrony środowiska powstawał równocześnie ze zmianą systemu gospodarczego z nakazowo-rozdzielczego na system gospodarki rynkowej oraz z likwidacją totalitarnego ustroju państwa, przywróceniem podmiotowości obywateli i oddaniem im demokratycznych mechanizmów rządzenia¹. W czasie czterdziestu pięciu lat istnienia PRL-u ochrona środowiska stanowiła margines zadań realizowanych przez państwo. Okres ten charakteryzował się deklaracjami władz o znaczeniu ochrony środowiska, wybiórczym tworzeniem dosyć dobrych rozwiązań prawnych, które następnie nie były respektowane. Centralnie sterowane podmioty gospodarcze środki na ochronę środowiska otrzymywały z budżetu, a ubezwłasnowolnione jednostki komunalne nie miały wpływu na podejmowanie lokalnych działań na rzecz ochrony środowiska. Takie postępowanie doprowadziło do tego, że uprzemysłowione obszary kraju zostały zdegradowane, nie miały szansy na rozwiązanie swoich potrzeb komunalnych, skuteczną obronę unikalnej przyrody oraz zapewnienie zdrowych warunków życia swoim mieszkańcom. Stan środowiska uległ takiemu pogorszeniu, że nie można było już kontynuować rabunkowej gospodarki i dalej degradować środowiska. Wymagało to radykalnych zmian w podejściu do problemu ochrony środowiska. Należało doprowadzić do respektowania prawa ochrony środowiska, podjąć intensywne inwestowanie w infrastrukturę związaną z ochroną środowiska oraz podjąć dialog ze społeczeństwem, które domagało się zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego².

Pierwszą instytucją finansową (funduszem celowym), której środki przeznaczone były na pokrycie kosztów lub dofinansowanie działalności zmierzającej do ochrony środowiska był Fundusz Ochrony Środowiska. Instytucja ta została powołana na mocy postanowień ustawy z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska³ (art. 82, art. 87–88), która weszła w życie w dniu 1.9.1980 r.

Doświadczenia zebrane w trakcie ośmiu lat istnienia i funkcjonowania Funduszu Ochrony Środowiska skłoniły ustawodawcę do podjęcia dalszych działań w zakresie budowy systemu finansowania ochro-

¹ „Ekofinanse” 1999, nr 7.

² Tamże.

³ Dz.U. Nr 3, poz. 6.

ny środowiska w Polsce. Ustawą z 27.4.1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne (Dz.U. Nr 26, poz.139) w miejsce Funduszu Ochrony Środowiska utworzono jeden Narodowy Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wyposażony w osobowość prawną oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej bez osobowości prawnej, które docelowo miały istnieć w każdym z 49 województw (Rozdział 2 Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – art. 87 – art. 88f). Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ze względu na swoje wyodrębnienie organizacyjne nie będzie przedmiotem dalszych analiz, które skoncentrują się na WFOŚiGW.

Dochodami zarówno Narodowego Funduszu jak i wojewódzkich funduszy były wpływy z tytułu opłat i kar pobieranych za naruszanie przepisów o ochronie środowiska. Dysponentami wojewódzkich funduszy były właściwe rady narodowe stopnia wojewódzkiego. Środkami wojewódzkich funduszy administrowały zaś terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego (województwie), zgodnie z planami uchwalonymi przez rady narodowe. Projekty planów wojewódzkich funduszy oraz roczne sprawozdania z wykonania planów przedstawiały radom narodowym terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej.

Kierując się zachęcającymi doświadczeniami zebranymi w pierwszych latach funkcjonowania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 1993 r. kolejną ustawą nowelizującą⁴ ustawę z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska powołano na wzór Narodowego Funduszu wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyposażone w osobowość prawną. Tą samą nowelą powołano również gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, działające w formie wyodrębnionych rachunków bankowych, bez osobowości prawnej, pozwalające samorządom realizować zadania lokalne. Wyposażając WFOŚiGW w osobowość prawną, własne organy oraz mienie ustawodawca utrzymał podporządkowanie organizacyjne wojewódzkich funduszy wojewodom. Wojewodowie otrzymali ponadto prawo powoływania i odwoływania na wniosek rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu prezesa zarządu wojewódzkiego funduszu oraz prawo powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej tego funduszu.

Ostatnim krokiem w formowaniu się polskiego systemu ochrony środowiska były zmiany wprowadzone w 1998 roku, związane z wpro-

⁴ Dz.U. z 1993 r., Nr 40, poz. 183.

wadzeniem reformy samorządowej. Ustawą z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁵ utworzono czterostopniowy system finansowania ochrony środowiska, który obecnie tworzą Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadające osobowość prawną oraz powiatowe i gminne fundusze środowiska i gospodarki wodnej bez osobowości prawnej. Wszystkie z wymienionych wyżej funduszy zasilane są środkami pochodzącymi z opłat za korzystanie ze środowiska oraz z kar za naruszanie norm ochrony środowiska. Ukształtowany w omówiony sposób system finansowania ochrony środowiska okazał się okrzepły na tyle, że ustawodawca przeniósł dotychczasowe rozwiązania w tej dziedzinie do nowej ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶, która zastąpiła poprzednią ustawę z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Istniejący w chwili obecnej mechanizm finansowania ochrony środowiska w Polsce opierający się na powiązaniu dochodów z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska oraz z kar za naruszanie norm ochrony środowiska z wydatkami na cele szeroko pojętej ochrony środowiska jest jednym z ciekawszych rozwiązań na świecie, który prezentowany jest jako model do naśladowania.

3. ŹRÓDŁA PRAWA

Podstawowe dwa akty prawne, które regulują problematykę ochrony środowiska w Polsce to: Konstytucja RP⁷ z 2.4.1997 r. oraz ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸ (dalej u.p.o.ś.). Działalność WFOŚiGW, a w szczególności ich gospodarkę finansową oprócz fundamentalnej ustawy Prawo ochrony środowiska reguluje ustawa z 26.11.1998 r. o finansach publicznych⁹, ustawa z 29.9.1994 r. o rachunkowości¹⁰, ustawa z 30.6.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców¹¹ oraz rozporządzenie

⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 60, poz. 704 ze zm.

Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 29.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹². Istotne znaczenie w tym zakresie mają również akty prawne określające dochody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w tym m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z 9.10.2001 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska¹³; rozporządzenie Rady Ministrów z 30.12.1997 r. w sprawie opłat za wprowadzanie substancji zanieczyszczających do powietrza oraz za usuwanie drzew i krzewów¹⁴ oraz rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 5.11.1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków, jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzone do wód lub do ziemi¹⁵.

Osobną kategorię aktów normatywnych wojewódzkich funduszy tworzą akty prawne stanowione przez ich organy (uchwały rady nadzorczej oraz zarządu), w szczególności są to: regulamin organizacyjny biura wojewódzkiego funduszu, zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków wojewódzkiego funduszu, kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkiego funduszu, lista przedsięwzięć priorytetowych przewidzianych do dofinansowania w danym roku kalendarzowym, a także uchwały rady nadzorczej oraz zarządu wojewódzkiego funduszu w sprawie udzielania pożyczek i dotacji oraz uchwały w sprawie umorzenia w części udzielonych pożyczek. Ogromne znaczenie ma również statut wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, który zgodnie z art. 416 ust. 3 u.p.o.ś. nadawany jest przez zarząd województwa w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska.

4. ORGANY ADMINISTRACJI ORAZ INSTYTUCJE OCHRONY ŚRODOWISKA

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP z 2.4.1997 r. Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W świetle art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Władze publiczne zob-

¹² Dz.U. z 1999 r., Nr 3, poz. 17.

¹³ Dz.U. Nr 130, poz. 1453 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1117 ze zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 77, poz. 335 ze zm.

wiązane są prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 Konstytucji RP). Podmiotami, które realizują zadania z zakresu ochrony środowiska są z jednej strony organy administracji do spraw ochrony środowiska, z drugiej zaś są to instytucje ochrony środowiska. Organy ochrony środowiska zgodnie z art. 376 u.p.o.ś. to: wójt, burmistrz, lub prezydent miasta; starosta; wojewoda oraz minister właściwy do spraw środowiska. Wskazana wyliczanka pomija marszałka województwa, co nie wydaje się być rozwiązaniem trafnym zważywszy na przyznane ustawą kompetencje samorządu województwa w zakresie ochrony środowiska oraz kompetencje marszałka w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. Funkcje organu ochrony środowiska realizuje także Inspekcja Ochrony Środowiska w zakresie określonym przepisami ustawy z 20.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹⁶.

Obok organów ochrony środowiska na gruncie postanowień u.p.o.ś. ustawodawca w Tytule VII w Dziale II tej ustawy wyodrębnia instytucje ochrony środowiska. Zgodnie z art. 386 omawianej ustawy instytucjami ochrony środowiska są: Państwowa Rada Ochrony Środowiska, komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko oraz fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że ustawodawca do tej samej grupy instytucji ochrony środowiska zaliczył z jednej strony organy pomocnicze (opiniodawczo-doradcze) administracji państwowej, tj. Państwową Radę Ochrony Środowiska oraz komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko, z drugiej zaś instytucje finansowe wyposażone w osobowość prawną – Narodowy i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Rozwiązanie to nie jest w moim przekonaniu trafne, ponieważ wprowadza zamęt pojęciowy, który prowadzi do wielu komplikacji w sferze aktów stosowania prawa¹⁷.

Państwowa Rada Ochrony Środowiska stanowi organ doradczy i opiniodawczy ministra właściwego do spraw środowiska (art. 387 u.p.o.ś.). Do zakresu działania Rady należy zgodnie z art. 388 u.p.o.ś. opracowywanie dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska, a także przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu.

¹⁶ Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.

¹⁷ Zaliczenie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej do instytucji ochrony środowiska na równi z organami administracji stwarza błędne domniemanie, iż wojewódzkie fundusze stanowią organy administracji publicznej.

W skład Państwowej Rady Ochrony Środowiska wchodzi przewodniczący, dwóch zastępców przewodniczącego, sekretarz oraz 30 członków, powoływanych przez ministra właściwego do spraw środowiska na okres 5 lat spośród przedstawicieli nauki, środowisk zawodowych, organizacji ekologicznych oraz przedstawicieli samorządu gospodarczego. Szczegółową organizację oraz tryb działania Państwowej Rady Ochrony Środowiska reguluje rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 8.3.1990 r. w sprawie organizacji, szczegółowych zasad i zakresu działania Państwowej Rady Ochrony Środowiska¹⁸.

Komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko stanowią kolejny po Państwowej Radzie Ochrony Środowiska element w systemie instytucji ochrony środowiska. W świetle art. 394 u.p.o.ś. istnieją Krajowa Komisja do Spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz wojewódzkie komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko. Krajowa Komisja do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko jest organem opiniodawczo–doradczym ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. W skład Komisji wchodzi przewodniczący i jego zastępcy, sekretarz oraz od 40 do 60 członków, których powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw środowiska spośród przedstawicieli nauki, praktyki oraz organizacji ekologicznych (art. 395 ust. 2 u.p.o.ś.). Do zadań Krajowej Komisji należy między innymi wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez ministra właściwego do spraw środowiska; monitorowanie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz przedstawianie opinii i wniosków, w tym dotyczących rozwoju metodologii i programów szkoleniowych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko; wydawanie opinii w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących systemu ocen oddziaływania na środowisko oraz współpraca z wojewódzkimi komisjami do spraw ocen oddziaływania na środowisko (art. 395 ust. 3 u.p.o.ś.). Wojewódzkie komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko są organami opiniodawczo–doradczymi wojewodów w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. W skład wojewódzkiej komisji wchodzi przewodniczący i jego zastępca, sekretarz oraz od 20 do 40 członków, których powołuje i odwołuje wojewoda w porozumieniu z marszałkiem województwa spośród przedstawicieli nauki, praktyki oraz organizacji ekologicznych. Do zadań wojewódzkiej komisji należy: wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez wojewodę; przedstawianie opinii i wniosków dotyczących rozwoju programów szkoleniowych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko oraz współpra-

¹⁸ Dz.U. Nr 18, poz. 110.

ca z Krajową Komisją i innymi wojewódzkimi komisjami (art. 396 ust. 3 u.p.o.ś.). Szczegółową organizację oraz tryb działania Krajowej Komisji i wojewódzkich komisji reguluje rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska¹⁹.

Instytucjami ochrony środowiska w myśl postanowień u.p.o.ś. są również fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pod szerokim pojęciem „funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej” ustawodawca rozumie posiadające osobowość prawną Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także gminne i powiatowe fundusze, które nie posiadają osobowości prawnej. Należy w tym miejscu podkreślić to, iż wszystkie ze wskazanych funduszy są w myśl art. 22 ust. 1 ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych²⁰ funduszami celowymi i nie łączą ich żadne więzi natury organizacyjnej. W szczególności fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie są sobie podporządkowane organizacyjnie, zaś wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze nie stanowią, co często bywa mylone, jednostek terenowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

5. ORGANIZACJA FUNDUSZU

Na podstawie art. 400 ust.2 u.p.o.ś. WFOŚiGW mają osobowość prawną i w świetle przepisów ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych są „wojewódzkimi funduszami celowymi”. W imieniu wojewódzkiego funduszu, jako osoby prawnej działają jego organy, tj. zarząd oraz rada nadzorcza (art. 412 ust.3 u.p.o.ś.). Zarząd stanowi organ wykonawczy funduszu i składa się z prezesa oraz jego zastępców powoływanych przez zarząd województwa samorządowego na wniosek rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu. Ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska nie określa konkretnej liczby członków zarządu wojewódzkiego funduszu, ich liczbę precyzują postanowienia statutów wojewódzkich funduszy. W praktyce w skali całego kraju liczba wiceprezesów w zarządach wojewódzkich funduszy waha w przedziale od 1 do 4. Rozwiązanie to nie należy do dobrych, chociażby ze względu na występującą praktykę tworzenia stanowisk „dodatkowych” wiceprezesów w sytuacji gdy potrzeba taka w praktyce nie istnieje. W moim prze-

¹⁹ Dotychczas nie zostało wydane.

²⁰ Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

konaniu wystarczający i optymalny byłby model dwuosobowego zarządu (prezes i jego zastępca) przyjęty jako obowiązujący wojewódzkie fundusze w skali całego kraju. Model ten nie kłóciłby się z zasadą kolegialnego podejmowania decyzji i przede wszystkim byłby oszczędny pod względem finansowym.

W strukturze ścisłego kierownictwa wojewódzkiego funduszu czołową pozycję zajmuje prezes, który reprezentuje fundusz na zewnątrz, dokonując wszystkich czynności prawnych w zakresie praw i obowiązków majątkowych funduszu. W szczególności prezes wojewódzkiego funduszu podpisuje liczne dokumenty finansowe (w tym najważniejsze to umowy pożyczek i dotacji), przejmując tym samym na siebie odpowiedzialność za realizację postanowień zawartych w tych dokumentach. Prezes zarządu wojewódzkiego funduszu kieruje pracą biura przy pomocy wiceprezesów, którzy w zakresie powierzonym przez prezesa nadzorują pracę wyznaczonych zespołów merytorycznych oraz oddziałów terenowych funduszu. Prezes wojewódzkiego funduszu zatrudnia także pracowników biura wojewódzkiego funduszu i w myśl postanowień ustawy z 26.6.1974 r. Kodeks pracy²¹ wykonuje w stosunku do nich funkcje pracodawcy. Funkcji prezesa oraz członka zarządu wojewódzkiego funduszu nie można zgodnie z art. 415 u.p.o.ś. łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej lub samorządowej, a także z członkostwem w radach nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa.

Kolejnym organem wojewódzkiego funduszu jest rada nadzorcza, będąca organem stanowiąco – nadzorczym funduszu. Do zadań rady nadzorczej należy wyznaczanie podstawowych kierunków działalności funduszu oraz kontrola działalności zarządu. Skład rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ma charakter samorządowo-ekologiczny, przy czym decydujący wpływ na obsadę personalną rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ma samorząd województwa. W skład rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu liczącej 9 albo 10 osób zgodnie z art. 413 ust. 5 u.p.o.ś. wchodzi: 1) przedstawiciel wojewody; 2) przedstawiciel właściwej komisji do spraw środowiska sejmiku województwa; 3) przedstawiciel wojewódzkiej komisji ochrony przyrody; 4) przedstawiciel Narodowego Funduszu wyznaczony przez Radę Nadzorczą tego funduszu; 5) jeden lub dwaj specjaliści z dziedziny ochrony środowiska i gospodarki wodnej wyznaczeni przez sejmik województwa; 6) dwaj przedstawiciele wyznaczeni przez sejmik województwa; 7) przedstawiciel organizacji ekologicznych wybrany spośród kandydatów zgłoszonych

²¹ Dz.U. t.j. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

przez organizacje działające i posiadające struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszących się poparciem największej ich liczby oraz 8) przedstawiciel samorządu gospodarczego wybrany spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze. Funkcji członka rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu nie mogą pełnić wojewoda, wicewojewoda oraz członkowie zarządu województwa (art. 413 ust. 8 u.p.o.ś.). Wszystkich członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu przy uwzględnieniu stanowiska wskazanych wyżej jednostek organizacyjnych (tj. wojewody, Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, organizacji ekologicznych oraz samorządu gospodarczego) powołuje i odwołuje w formie uchwały zarząd województwa. Wskazana uchwała podlega nadzorowi wojewody.

Omawiając organizację i miejsce WFOŚiGW w systemie administracji publicznej warto zwrócić uwagę na to, że ustawa z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa²² stworzyła więzi organizacyjno – prawne łączące wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej z zarządami województw samorządowych. Jest to istotna zmiana, ponieważ przed reformą administracyjną państwa, która weszła w życie w styczniu 1999 roku wojewódzkie fundusze podlegały organizacyjnie wojewodom, a więc organom administracji rządowej a nie samorządowej. Jest to niewątpliwie rozwiązanie trafne, zważywszy na to, iż zadania z zakresu ochrony środowiska zostały wpisane w ustawie z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa²³, jako kompetencja własna samorządu województwa (art. 14 ust. 1 pkt. 8).

Pozycję prawną oraz strukturę organizacyjną WFOŚiGW należy w moim przekonaniu rozpatrywać w dwóch aspektach: w aspekcie organizacyjnym oraz w aspekcie funkcjonalnym. W aspekcie organizacyjnym WFOŚiGW łączą z zarządami województw samorządowych więzi organizacyjno – prawne, przejawiające się w szczególności: 1) w powoływaniu i odwoływaniu przez zarządy województw członków rady nadzorczej, 2) w ustalaniu w formie zarządzenia wynagrodzenia członków rad nadzorczych 3) w powoływaniu na wnioski rady nadzorczej prezesa zarządu wojewódzkiego funduszu; 4) w nadawaniu po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska statutu wojewódzkiego funduszu oraz 5) w obowiązku składania w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku kalendarzowego sprawozdań z działalności wojewódz-

²² Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

²³ Dz.U. z 2001 r., t.j. Nr 142, poz. 1590.

kich funduszy. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy zaliczyć do grupy wojewódzkich jednostek organizacyjnych (realizują zadania wyodrębnione z budżetu województwa na obszarze województwa), ale nie do grupy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa zarząd województwa wykonuje zadania województwa przy pomocy urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych lub wojewódzkich osób prawnych. Ustawodawca nie definiuje pojęcia wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej oraz pojęcia wojewódzkiej osoby prawnej. Poprzez wyliczenie można wskazać, że grupa wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wojewódzkich osób prawnych obejmuje m.in. wojewódzkie dyrekcje inwestycji, biura geodezji i terenów rolnych, zarządy dróg wojewódzkich, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, szpitale wojewódzkie, kolumny transportu sanitarnego, wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych, biblioteki wojewódzkie, szkoły medyczne, kolegia języków obcych, kolegia nauczycielskie, ośrodki doskonalenia nauczycieli, instytucje kultury (muzea, teatry) i inne jednostki. Zarząd województwa kieruje, koordynuje i kontroluje działalność wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych w tym powołuje i odwołuje kierowników. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie należą do grupy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, ponieważ ich mienie nie jest częścią mienia samorządowego przysługującemu województwu jako osobie prawnej, lecz stanowi wyodrębnioną część mienia Skarbu Państwa przysługującego wojewódzkiemu funduszowi jako państwowej osobie prawnej. Problem ten zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części niniejszego opracowania.

W aspekcie funkcjonalnym natomiast wojewódzkie fundusze stanowią wyodrębnione i samodzielne jednostki organizacyjne, które działają w sferze zupełnie niezależnej od organów wojewódzkiej administracji samorządowej. W szczególności zarządy wojewódzkich funduszy nie realizują postanowień uchwał sejmików wojewódzkich (za wyjątkiem strategii województwa i programów wojewódzkich), lecz postanowienia uchwał swoich rad nadzorczych. Ponadto plany finansowe wojewódzkich funduszy uchwalane przez ich rady nadzorcze nie stanowią części budżetu województwa.

Aparatem pomocniczym zarządu WFOŚiGW, który zapewnia obsługę organizacyjną oraz techniczno-biurową zarządu, a także jego rady nadzorczej jest biuro wojewódzkiego funduszu. Istnienie wyodrębnionego aparatu pomocniczego w postaci biura oraz wynikający z ustawy przymiot osobowości prawnej stanowi podstawowe kryterium odróżniające:

Narodowy Fundusz oraz WFOŚiGW od powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Podstawowym aktem prawnym, który określa organizację biura wojewódzkiego funduszu jest uchwała rady nadzorczej w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego biura wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Regulamin organizacyjny określa szczegółowe zadania prezesa, wiceprezesów, zespołów merytorycznych oraz oddziałów terenowych funduszu. Regulamin reguluje również organizację kontroli wewnętrznej oraz zasady wydawania aktów prawnych przez organy funduszu. W strukturze organizacyjnej wojewódzkich funduszy, obok centrali, istotną rolę odgrywają także oddziały terenowe, które mają swoje siedziby co do zasady w byłych miastach wojewódzkich. Jest to pozostałość reformy administracyjnej państwa, ponieważ przed jej wprowadzeniem wojewódzkie fundusze istniały w każdym z 49 województw. Zmniejszenie liczby województw pociągnęło za sobą scalenie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na szczeblu nowych 16 województw. Centrale wojewódzkich funduszy umieszczono w miastach, w których siedzibę mają władze samorządu województwa, ich oddziały terenowe zaś (co do zasady) w byłych miastach wojewódzkich²⁴. Istnienie oddziałów terenowych wojewódzkich funduszy jest w moim przekonaniu niecelowe, ponieważ nie znajduje uzasadnienia merytorycznego. W szczególności argument, że istnienie oddziałów terenowych jest konieczne do wstępnej oceny i selekcji wniosków o dofinansowanie, wstępnej analizy zdolności kredytowej pożyczkobiorców, prowadzenia akcji informacyjnej oraz do nadzoru i kontroli realizowanych ze środków funduszy inwestycji jest chybiony, ponieważ zadania te realizują i mogłyby w pełni realizować również rozbudowane centrale wojewódzkich funduszy. Rozwiązanie to w moim przekonaniu potaniłoby koszty działalności funduszy i usprawniło ich działalność. Należy zauważyć również, iż ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska nie zawiera podstawy prawnej do tworzenia oddziałów terenowych wojewódzkich funduszy. Podstawę taką zawierają tylko regulaminy organizacyjne wojewódzkich funduszy.

6. KOMPETENCJE ORGANÓW FUNDUSZU

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa samorząd województwa wykonuje w ramach kompetencji wła-

²⁴ Art. 44 ustawy z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).

snych m.in. zadania z zakresu ochrony środowiska. Z uwagi na redystrybucję środków stanowiących dochody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przez zarządy województw oraz z uwagi na organizacyjne więzi prawne wojewódzkich funduszy z zarządami województw – województwo samorządowe realizuje swoje kompetencje z zakresu ochrony środowiska za pośrednictwem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W imieniu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej działają ich organy, tj. rada nadzorcza oraz zarząd.

Rada nadzorcza jest organem stanowiąco–nadzorczym wojewódzkiego funduszu, który określa główne kierunki jego działalności oraz nadzoruje, kontroluje i rozlicza zarząd. Zgodnie z art. 414 ust. 1 u.p.o.ś. do zadań rad nadzorczych należy 1) ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkich funduszy, 2) uchwalanie projektów rocznych planów finansowych, 3) ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek, udzielania dotacji oraz dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek, 4) zatwierdzanie wniosków zarządu w sprawach emisji obligacji własnych oraz nabywania obligacji, akcji i udziałów spółek, zaciągania kredytów i pożyczek, wnoszenia udziałów do spółek, 5) zatwierdzanie wniosków o udzielenie pożyczek i dotacji, 6) zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządu z działalności i rocznego sprawozdania finansowego wojewódzkiego funduszu, 7) ustalanie zasad wynagradzania członków zarządu i pracowników biura wojewódzkiego funduszu, 8) kontrola działalności zarządu, 9) składanie w terminie do dnia 30.4. każdego roku kalendarzowego sprawozdań z działalności wojewódzkiego funduszu właściwemu zarządowi województwa oraz 10) zatwierdzanie wyboru podmiotu właściwego do badania sprawozdania finansowego. Rady nadzorcze wojewódzkich funduszy uchwalają także do dnia 30 listopada każdego roku plany działalności wojewódzkich funduszy na rok następny oraz zatwierdzają do dnia 30 czerwca każdego roku listy przedsięwzięć priorytetowych na rok następny. Spośród wskazanych szerokich kompetencji rady nadzorczej szczególne istotne znaczenie mają trzy z nich, tj. uchwalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć; zatwierdzanie przygotowanych przez zarząd list przedsięwzięć priorytetowych oraz ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków wojewódzkiego funduszu. Od szczegółowości i precyzji postanowień zawartych w tych dokumentach zależy w dużym stopniu obiektywizm i racjonalność przyznawania środków finansowych na realizowane inwestycje.

Uchwała rady nadzorczej w sprawie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkiego funduszu określa kry-

teria, które są stosowane przez zarząd (radę nadzorczą) przy ocenie i wyborze wniosków o udzielenie pomocy finansowej. Najczęściej stosowane jest pięć kryteriów, tj. kryterium efektywności ekologicznej, kryterium efektywności ekonomicznej, kryterium uwarunkowań technicznych i jakościowych, kryterium zasięgu oddziaływania oraz kryterium spełnienia przez wnioskodawcę wymogów formalnych.

Kryterium efektywności ekologicznej ma charakter nadrzędny. Zgodnie z tym kryterium zadania przyjęte do dofinansowania powinny zapewniać, po ich zakończeniu, osiągnięcie określonego efektu ekologicznego. Dotyczy to przede wszystkim zadań o charakterze inwestycyjnym i modernizacyjnym, przy realizacji których efekt ten można określić w sposób wymierny. W szczególności przy analizie i ocenie wniosków z punktu widzenia tego kryterium zarządy wojewódzkich funduszy uwzględniają: wielkość efektu ekologicznego, traktowanego jako ilość wyeliminowanych zanieczyszczeń środowiska lub oszczędność energii ze źródeł nieodnawialnych; stopień powiązania zadania z innymi działaniami na rzecz ochrony środowiska, podejmowanymi w skali podmiotu gospodarczego, miasta, gminy, regionu; możliwości osiągnięcia docelowych norm ekologicznych wynikających z obowiązujących przepisów.

Z punktu widzenia kryterium efektywności ekologicznej wnioski wpływające do wojewódzkich funduszy są oceniane zazwyczaj pod kątem: kosztu zadania w odniesieniu do wielkości planowanego efektu ekologicznego, okresu realizacji inwestycji; zbilansowania źródeł finansowania inwestycji oraz wysokości zaangażowania środków własnych, w zależności od sytuacji finansowej wnioskodawcy.

Zgodnie z kryterium uwarunkowań technicznych i jakościowych wojewódzkie fundusze finansują najczęściej zadania wprowadzające technologie zapewniające wysoką skuteczność ochrony środowiska oraz podnoszące sprawność już istniejących urządzeń, służących ochronie środowiska.

Istotne znaczenie przy ocenie wniosku ma kryterium zasięgu oddziaływania, zgodnie z którym wojewódzkie fundusze dofinansowują zadania proekologiczne w określonej kolejności. W pierwszej kolejności dofinansowywane są zadania o znaczeniu regionalnym, wynikające z lokalnych programów ochrony środowiska oraz zadania dotyczące obszarów szczególnej ochrony środowiska. W dalszej kolejności finansowane są pozostałe zadania.

Każdy wniosek o dofinansowanie złożony do wojewódzkiego funduszu musi spełniać kryteria formalne. Kryteria (wymogi) te wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawnych oraz z uchwalonych przez radę nadzorczą zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz

udzielania dotacji ze środków funduszu, a także z innych dokumentów uchwalonych przez radę nadzorczą. Wniosek o dofinansowanie w formie pożyczki musi być przede wszystkim kompletny, to znaczy musi zawierać wszystkie wymagane dokumenty. Dokumenty te najczęściej to: wypełniony na ustalonym formularzu wniosek wraz z załącznikami; dokumenty stwierdzające osoby uprawnione do ustawowej reprezentacji danej jednostki organizacyjnej; stosowne decyzje o pozwoleniu na budowę oraz pozwolenia wodno prawne; wyciągi z Krajowego Rejestru Sądowego i inne. Po podpisaniu umowy z funduszem wymogi formalne obejmują również obowiązek złożenia stosownych zabezpieczeń, np. pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem, weksła *in blanco* bez protestu wraz z deklaracją wekslową, umowy poręczenia lub gwarancji bankowej. Niespełnienie przez wnioskodawcę wskazanych wymogów formalnych jest zagrożone rygorem anulowania udzielonego dofinansowania przez zarząd wojewódzkiego funduszu.

Uchwała rady nadzorczej w sprawie zatwierdzenia opracowanej przez zarząd listy przedsięwzięć priorytetowych stanowi kolejny istotny dokument wojewódzkich funduszy, który określa ich priorytetowe kierunki działalności w danym roku. Lista przedsięwzięć priorytetowych jest dokumentem o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Wskazuje ona tylko obszary ochrony środowiska (np. ochrona wód, ochrona atmosfery, ochrona powierzchni ziemi, gospodarka wodna, ochrona przyrody, edukacja ekologiczna) oraz określa formy ochrony środowiska w tych obszarach²⁵. Zdecydowanie konkretny charakter ma lista zadań priorytetowych stanowiąca jak gdyby uzupełnienie listy przedsięwzięć priorytetowych. Lista zadań priorytetowych wskazuje konkretnych wnioskodawców, konkretne inwestycje oraz kwotę dofinansowania na dane zadanie.

Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków WFOŚiGW stanowią jeden z najistotniejszych dokumentów wojewódzkich funduszy, który reguluje zasady dofinansowania przedsięwzięć finansowanych z ich środków. Dokument ten²⁶ określa m.in. cele na jakie mogą być udzielane preferencyjne pożyczki i dotacje; formy dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych; rodzaje kosz-

²⁵ Np. w zakresie ochrony przyrody stosowane aktualnie formy ochrony przyrody to: ochrona bioróżnorodności przyrodniczej poprzez zachowanie ekosystemów zbliżonych do naturalnych; restytucja i reintrodukcja gatunków, wspomaganie parków narodowych, parków krajobrazowych oraz rezerwatów przyrody; ochrona lasów i zwiększenie lesistości; ochrona i konserwacja parków zabytkowych i pomników przyrody; ochrona przyrody nieożywionej; renaturyzacja ekosystemów.

²⁶ Autor wykorzystał tutaj „Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie” na 2002 r.

tów, które mogą być pokryte ze środków funduszu; kwotę udziału środków funduszu w realizacji przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym; oprocentowanie pożyczek; zasady spłaty pożyczek; warunki przyznania dofinansowania oraz zasady warunkowego umarzania pożyczek.

Wojewódzkie fundusze udzielają pożyczek i dotacji na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawieranej w formie pisemnej z podmiotem realizującym zadanie z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku złożonego przez dany podmiot. Środki finansowe WFOŚiGW, pochodzące z przychodów, o których mowa w art. 401 u.p.o.ś., są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy z 10.6.1994 r. o zamówieniach publicznych. Ustawa z 30.6.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (art. 10) nakłada na WFOŚiGW obowiązek opracowywania programów udzielania pomocy finansowej. Programy takie zawierają w szczególności: 1) cel udzielenia pomocy, 2) analizę możliwości udzielenia pomocy w oparciu o prawdopodobne warunki realizacji programu oraz ich ocenę w oparciu o przyjęte kryteria, w szczególności z punktu widzenia ich skuteczności, efektywności oraz czasu realizacji, 3) sposób monitorowania efektów udzielonej pomocy, 4) sposób dokonywania oceny udzielonej pomocy oraz uwzględniania jej wyniku w toku dalszych działań, 5) ocenę zgodności programu z innymi opracowywanymi lub wdrażanymi programami. Wojewódzkie fundusze udzielają pomocy finansowej w formie: udzielania oprocentowanych pożyczek; dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów i pożyczek; przyznawania dotacji; wnoszenia udziałów do spółek działających w kraju; nabywania obligacji, akcji i udziałów spółek działających w kraju; nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Dominującą formą pomocy finansowej ze środków wojewódzkich funduszy są oprocentowane pożyczki, udzielane na preferencyjnych warunkach oraz dotacje. Dotacje mogą być udzielane na proekologiczne zadania inwestycyjne i modernizacyjne, realizowane przez jednostki sfery budżetowej, jednostki samorządowe i inne jednostki organizacyjne, prowadzące działalność w zakresie ochrony zdrowia, profilaktyki zdrowotnej, pomocy społecznej, oświaty i kultury. Dotacje mogą być udzielane także na edukację ekologiczną, ochronę przyrody, monitoring środowiska, ochronę lasów i zalesienia, badania naukowe, ekspertyzy, zapobieganie i likwidację skutków nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, ochronę przed powodzią, budowę i remonty urządzeń piętrzących na rzekach, utrzymanie zabytkowych parków, a także na inne przedsięwzięcia o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska i gospodarki wodnej w województwie. Środki wojewódzkich funduszy nie mogą być wykorzystywane na pokrycie kosztów związanych z przygotowa-

niem inwestycji (dokumentacja wraz z uzgodnieniami, wykup gruntów, nadzór autorski, obsługa geodezyjna itp.), a także na realizację zadań uzupełniających bezpośrednią inwestycję (ogrodzenie, drogi, zagospodarowanie terenu, płace dla personelu i inne formy wynagrodzenia itp.). Kwota udziału środków wojewódzkich funduszy w realizacji przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, modernizacyjnym oraz polegającym na zakupie środków trwałych i wyposażenia waha się zwykle w przedziale od 50 do 100% kosztów zadania. Wojewódzkie fundusze udzielają pożyczek stosując preferencyjne oprocentowanie, ustalone w odniesieniu do stopy redyskonta weksli, określanej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wysokość oprocentowania zależy najczęściej od rodzaju zadania; najniższe jest dla zadań najbardziej kosztownych, tj. związanych z ochroną wód i gospodarką wodną (od 0,2 do 0,6 stopy), najwyższe dla zadań związanych z ochroną atmosfery, ochroną przed hałasem oraz dla pozostałych zadań (od 0,5 do 0,8 stopy). Spłata pożyczki powinna nastąpić w okresie do 5 lat lub w okresie dłuższym. Wojewódzki fundusz może udzielić karencji w spłacie pożyczki do jednego roku. W przypadku udzielenia karencji okres spłaty liczy się od momentu zakończenia okresu karencji.

Omówiwszy podstawowe dokumenty WFOŚiGW pragnę zauważyć, iż w moim przekonaniu zachodzi konieczność ich publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym. W szczególności obowiązkowi publikacji powinny podlegać uchwała rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu w sprawie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu oraz uchwała w sprawie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz zasad udzielania dotacji. Znajomość postanowień zawartych w tych dokumentach ma istotny wpływ na uzyskanie dofinansowania przez potencjalnych kontrahentów wojewódzkich funduszy. Przepisy prawa powinny stwarzać im taką możliwość zważywszy, że WFOŚiGW to instytucje publiczne, gospodarujące środkami publicznymi i realizujące pośrednio szereg istotnych zadań publicznych.

7. FORMY DZIAŁANIA I PODEJMOWANIA DECYZJI PRZEZ ORGANY FUNDUSZU

Jak już była o tym mowa w imieniu wojewódzkiego funduszu jako osoby prawnej działają jego organy – zarząd oraz rada nadzorcza. Zarząd i rada nadzorcza jako organy kolegialne podejmują decyzje w formach typowych dla ciał zbiorowych, tj. na posiedzeniach w formie uchwały. Szczegółowe zasady funkcjonowania tych kolegów nor-

mują ich wewnętrzne regulaminy uchwalane odpowiednio przez zarząd i radę nadzorczą.

Uchwały podejmowane przez organy wojewódzkiego funduszu można w moim przekonaniu podzielić na dwie grupy, tj. 1) na akty normatywne oraz 2) decyzje w konkretnych sprawach. Do grupy aktów normatywnych należy w szczególności zaliczyć:

- statut wojewódzkiego funduszu,
- regulamin organizacyjny,
- roczny plan finansowy,
- zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków wojewódzkiego funduszu,
- kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkiego funduszu,
- listę przedsięwzięć priorytetowych przewidzianych do dofinansowania w danym roku kalendarzowym.

Decyzje w konkretnych sprawach to kolejna grupa uchwał organów wojewódzkich funduszy obejmująca w świetle art. 411 u.p.o.s.:

- decyzje o przyznaniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji,
- decyzje o umorzeniu części udzielonej pożyczki,
- decyzje o wniesieniu udziałów do spółek działających w kraju,
- decyzje w sprawie aktywnego uczestnictwa wojewódzkiego funduszu na rynku finansowym, np. decyzje w sprawie nabycia obligacji, akcji i udziałów spółek działających w kraju,
- decyzje w sprawie przyznania nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- inne decyzje.

W bieżącej działalności wojewódzkich funduszy najistotniejszą i dominującą formę udzielania pomocy finansowej w zakresie inwestycji w ochronę środowiska stanowią decyzje zarządu lub rady nadzorczej o przyznaniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji oraz decyzje tych organów o umorzeniu określonej procentowo części udzielonej pożyczki.

Decyzję o przyznaniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji podejmuje w zależności od kwoty dofinansowania bądź zarząd, bądź rada nadzorcza wojewódzkiego funduszu. W niektórych funduszach wszystkie decyzje o przyznaniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji podejmuje zarząd, rada nadzorcza zatwierdza jedynie podjęte decyzje. Decyzję o przyznaniu dofinansowania zarząd (rada nadzorcza) podejmuje po stwierdzeniu, że zapewnione jest pełne zbilansowanie kosztów zadania. Udzielenie dofinansowania następuje po wywiązaniu się przez wnioskodawcę z obowiązku uiszczania opłat i kar, stanowiących przychody wojewódzkiego funduszu. Stosowne zaświad-

czenia w tej sprawie wydają właściwe Departamenty w Urzędach Marszałkowskich poszczególnych województw.

Ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska nie zalicza wojewódzkich funduszy do organów administracji do spraw ochrony środowiska kwalifikuje je jako instytucje ochrony środowiska nie definiując tego pojęcia. Więzy organizacyjno-prawne wojewódzkich funduszy 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. Wojewódzkie fundusze nie stanowią organów administracji publicznej, w szczególności ani rządowej ani samorządowej, ponieważ nie działają w formie typowej dla organów administracji jaką jest akt administracyjny. Wojewódzkie fundusze należy w moim przekonaniu zaliczyć do instytucji finansowych ochrony środowiska, które na zewnątrz działają w formach właściwych dla instytucji bankowych (udzielają kredytu).

Dokonując charakterystyki jednej z form działania organów wojewódzkiego funduszu jaką jest decyzja zarządu (rady nadzorczej) o udzieleniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji należy zauważyć, iż:

- podstawę do jej wydania stanowią przepisy prawa materialnego,
- ma ona charakter zewnętrzny i arbitralny
- dotyczy konkretnego przedsięwzięcia, konkretnej kwoty dofinansowania oraz konkretnego podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie,
- co do zasady jej podjęcie jest zależne od woli podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie i opiera się na zasadzie swobodnej oceny stanu faktycznego przez organ wojewódzkiego funduszu,
- ma nie władczy charakter.

Materialną podstawę prawną do wydania przez zarząd (radę nadzorczą) decyzji o udzieleniu dofinansowania stanowią: ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawa z 30.6.2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców²⁷ (Dz.U. Nr 60, poz.704) oraz wewnętrzne akty normatywne wojewódzkiego funduszu, tj. zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków wojewódzkiego funduszu, kryteria wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkiego funduszu oraz lista przedsięwzięć priorytetowych przewidzianych do dofinansowania w danym roku kalendarzowym. Decyzja o udzieleniu dofinansowania nie ma oparcia w przepisach proceduralnych, w szczegól-

²⁷ Dz.U. Nr 60, poz. 704.

ności nie ma ona charakteru decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Zewnętrzny i arbitralny charakter decyzji o dofinansowaniu przejawia się przede wszystkim w tym, iż wywołuje ona skutki na zewnątrz. Zarząd funduszu po spełnieniu przez wnioskodawcę warunków formalnych i ustanowieniu koniecznych zabezpieczeń nie może odmówić zawarcia umowy cywilnoprawnej z wnioskodawcą (pożyczki lub dotacji). W przypadku gdyby zarząd ociągał się z zawarciem stosownej umowy, a decyzja o przyznaniu dofinansowania nie została uchylona można wyobrazić sobie sytuację, w której wnioskodawca wystąpi z powództwem cywilnym przeciwko funduszowi o ustalenie istnienia określonego stosunku prawnego lub z powództwem o złożenie przez sąd zastępczego oświadczenia woli. W sferze stosunków cywilnoprawnych wojewódzki fundusz i podmiot, któremu przyznane zostało dofinansowanie występują na tej samej płaszczyźnie jako równorzędne podmioty łączącego ich stosunku prawnego.

Decyzja o przyznaniu dofinansowania przez zarząd (radę nadzorczą) wojewódzkiego funduszu ma obok swojego zewnętrznego charakteru również charakter arbitralny. Arbitralność przejawia się głównie w tym, że ani ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska ani wewnętrzne akty normatywne wojewódzkich funduszy nie przewidują dla wnioskodawcy żadnych środków odwoławczych od odmownej decyzji zarządu (rady nadzorczej) o udzieleniu dofinansowania lub od odmownej decyzji zarządu (rady nadzorczej) w sprawie umorzenia części udzielonej pożyczki. W szczególności omawiane przepisy nie przewidują możliwości zwrócenia się przez wnioskodawcę o ponowne rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie czy też możliwości odwołania od decyzji zarządu do rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu. Oczywiście możliwość taka w praktyce istnieje ale nie wynika ona wprost z przepisu ustawy. Niezadowolony z negatywnej decyzji organu funduszu wnioskodawca może na gruncie obowiązujących przepisów jedynie skorzystać z instrumentów pośrednich, tj. może wystąpić na podstawie art. 419 ust. 6 i 7 u.p.o.ś. do właściwego wojewody z wnioskiem o stwierdzenie nieważności uchwały rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu względnie (po upływie ustawowego terminu) może żądać jej zaskarżenia przez wojewodę do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 419 ust. 1 w związku z art. 419 ust. 6 u.p.o.ś. kognicją NSA objęte są tylko uchwały rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu. Kognicja NSA nie obejmuje uchwał zarządu wojewódzkich funduszy, które nie wymagają zatwierdzenia przez radę nadzorczą i *de facto* pozostają poza kontrolą organu nadzoru oraz sądu administracyjnego.

Kolejną cechą charakterystyczną decyzji zarządu (rady nadzorczej) wojewódzkiego funduszu o udzieleniu dofinansowania jest to, iż dotyczy

konkretnego przedsięwzięcia, konkretnej kwoty dofinansowania oraz konkretnego podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie. Konkretnie przedsięwzięcie na które przyznawane jest dofinansowanie ze środków wojewódzkiego funduszu to indywidualnie podmiotowo i przedmiotowo oznaczona inwestycja, np. budowa kanalizacji w miejscowości x, modernizacja kotłowni w budynku liceum ogólnokształcącego w x, modernizacja jazu na rzece x w miejscowości y, zakup samochodu marki x dla OSP w y itd. Konkretna kwota dofinansowania oznacza indywidualną wielkość środków przyznanych na dane przedsięwzięcie, która jest zgodna z oczekiwaniami wnioskodawcy albo od niej niższa. Wreszcie konkretny wnioskodawca to także indywidualnie oznaczony podmiot ubiegający się o dofinansowanie, np. Województwo Mazowieckie, Powiat Węgrowski, Gmina Piaseczno, Muzeum Narodowe w Warszawie, Skarb Państwa – Prokuratura Rejonowa w Przysusze, itd.

Podjęcie decyzji o udzieleniu dofinansowania przez organy funduszu jest zależne od woli podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie i opiera się na zasadzie swobodnego uznania organu wojewódzkiego funduszu. Aby decyzja o przyznaniu dofinansowania w formie czy to pożyczki czy to dotacji została podjęta podmiot ubiegający się o dofinansowanie musi złożyć stosowny wniosek odpowiadający warunkom formalnym. Złożenie wniosku uruchamia całą procedurę czynności ze strony merytorycznych służb wojewódzkiego funduszu, których efektem finalnym jest wniesienie przedmiotowego wniosku na posiedzenie zarządu (rady nadzorczej), przyznanie dofinansowania (lub nie) oraz zawarcie stosownej umowy przez fundusz z wnioskodawcą. W pewnych sytuacjach przyznanie dofinansowania może nastąpić z własnej inicjatywy organu wojewódzkiego funduszu, np. przyznanie nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Sytuacje takie należą jednak do wyjątkowych i nie stanowią zasadniczego trybu udzielania wsparcia finansowego ze środków wojewódzkiego funduszu.

Organy wojewódzkiego funduszu podejmują decyzję o udzieleniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji na podstawie wnikliwej analizy przedstawionego przez wnioskodawcę stanu faktycznego. Analizy tej dokonują, kierując się postanowieniami ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz postanowieniami wewnętrznych aktów normatywnych wojewódzkiego funduszu, tj. zasadami udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji ze środków wojewódzkiego funduszu, kryteriami wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków wojewódzkiego funduszu oraz biorąc pod uwagę listę przedsięwzięć priorytetowych przewidzianych do dofinansowania w danym roku kalendarzowym. Omawiana analiza dokonywana jest na podstawie swobodnej oceny przedstawionego stanu faktycznego. W uzasadnionych wy-

padkach organ funduszu może uzależnić rozpatrzenie wniosku o przyznanie pożyczki lub dotacji od wyników opinii dotyczących celowości lub efektywności techniczno-ekonomicznej dofinansowanego zadania, sporządzonych przez ekspertów. Sporządzenie przedmiotowych opinii nie może być powierzane członkom rad nadzorczych, pracownikom Narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, pracownikom Ministerstwa Ochrony Środowiska oraz organów administracji państwowej i samorządowej, które podejmowały decyzje wymagane przy realizacji dofinansowywanego przedsięwzięcia.

Decyzja zarządu (rady nadzorczej) wojewódzkiego funduszu o udzieleniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji ma nie władczy charakter, tj. pozycja organu wojewódzkiego funduszu i pozycja podmiotu ubiegającego są sobie równe lub jeżeli występuje tu nawet pewne zróżnicowanie, to jednak organ funduszu nie zajmuje pozycji zdecydowanie nadrzędnej jak ma to miejsce w przypadku działań w formach władczych organów administracji publicznej. W szczególności wykonanie uchwały (decyzji) organu wojewódzkiego funduszu nie jest (i nie musi być) zagwarantowane siłą przymusu państwowego, ponieważ stronami tego stosunku prawnego są równorzędne podmioty.

Przedstawiony wycinek działalności wojewódzkiego funduszu byłby niepełny gdybym nie zauważył istotnej różnicy pomiędzy udzieleniem dofinansowania przez organy wojewódzkiego funduszu w formie pożyczki a udzieleniem dofinansowania w formie dotacji. Pomiedzy obu rodzajami dofinansowania zachodzi bowiem istotna różnica, ponieważ przyznanie dofinansowania w formie dotacji ma charakter bezzwrotny w przeciwieństwie do dofinansowania w formie pożyczki, które stanowi przysporzenie podlegające pełnemu lub w przypadku uzyskania umorzenia częściowemu zwrotowi.

Kolejną istotną grupę uchwał (decyzji) podejmowanych przez organy wojewódzkiego funduszu, stanowią decyzje zarządu (rady nadzorczej) w sprawie umorzenia określonej procentowo części udzielonej pożyczki (dalej decyzja umorzeniowa). Decyzję umorzeniową podejmuje zasadniczo rada nadzorcza jednakże w niektórych wojewódzkich funduszach, np. w mazowieckim decyzję taką podejmuje zarząd, jeżeli kwota do umorzenia wynosi łącznie do 200.000 zł (dwustu tysięcy). Powyżej wskazanej kwoty decyzję umorzeniową podejmuje rada nadzorcza. Decyzja umorzeniowa ma podobny charakter jak decyzja o udzieleniu dofinansowania, w szczególności podstawę do jej wydania stanowią przepisy prawa materialnego, ma ona charakter zewnętrzny, dotyczy konkretnego przedsięwzięcia, konkretnej kwoty umorzenia oraz konkretnego podmiotu ubiegającego się o umorzenie, jej podjęcie jest zależne od woli podmiotu ubiegającego się o umorzenie oraz ma ona nie

władczy charakter. Od decyzji w sprawie udzielenia dofinansowania decyzja umorzeniowa różni się w moim przekonaniu dwoma elementami: 1) nie ma charakteru arbitralnego oraz 2) ma ona charakter związany i nie opiera się na zasadzie swobodnego uznania przez organ ją podejmujący. Nie wdając się w szczegółowe i odmienne zasady, kryteria a przede wszystkim wysokość udzielanych umorzeń stosowanych przez organy poszczególnych 16 wojewódzkich funduszy należy zauważyć, iż zasadnicze przesłanki podjęcia decyzji umorzeniowej są jednakowe dla wszystkich funduszy w skali całego kraju. Niezbędnym warunkiem umorzenia pożyczki jest:

- terminowe wykonanie zadania i terminowe osiągnięcie zamierzonego efektu ekologicznego,
- terminowa spłata określonej procentowo (50–80%) kwoty udzielonej pożyczki z oprocentowaniem,
- wywiązywanie się z obowiązku uiszczenia opłat i kar, stanowiących dochody funduszu,
- przeznaczenie środków z umorzenia na zadania proekologiczne (nie zawsze jest to obligatoryjne).

Spełnienie tych warunków i prawidłowa realizacja postanowień zawartej umowy decydują o podjęciu przez zarząd (radę nadzorczą) decyzji umorzeniowej. Zarząd (rada nadzorczą) nie ma tutaj już takiej swobody w podjęciu rozstrzygnięcia, jak w przypadku podejmowania decyzji o dofinansowaniu inwestycji. Obiektywną decyzję wymuszają konkretne przesłanki zapisane w zasadach umarzania pożyczek, skutecznie eliminując arbitralność. Każdy z 16 WFOŚiGW stosuje odmienne zasady udzielania umorzeń. Wysokość umorzenia zależy najczęściej od rodzaju podmiotu ubiegającego się o umorzenie (podmiot publiczny czy niepubliczny), rodzaju zadania, prawidłowości wykonania inwestycji, terminowego rozliczenia poszczególnych rat pożyczki oraz terminowej spłaty rat i odsetek, i waha się w przedziale od 25 do 50% kwoty udzielonej pożyczki. W celu wykonania decyzji umorzeniowej fundusz zawiera z wnioskodawcą stosowną umowę, która określa szczegółowe zasady umorzenia. Umorzenie następuje z dniem zawarcia umowy umorzenia.

8. UMOWY CYWILNOPRAWNE ZAWIERANE PRZEZ FUNDUSZE Z WNIOSKODAWCAMI – CHARAKTERYSTYKA

Podjęcie decyzji przez jeden z organów funduszu o udzieleniu dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji na dane przedsięwzięcie nie wystarcza do udzielenia określonego wsparcia finansowego pod-

miotowi ubiegającemu się o dofinansowanie. Decyzja zarządu (rady nadzorczej) o udzieleniu dofinansowania podjęta w formie uchwały stanowi tylko wyrażenie zgody na udzielenie dofinansowania. Konieczne jest więc zawarcie umowy cywilnoprawnej w formie umowy pożyczki, bądź w formie umowy dotacji, która szczegółowo określi prawa i obowiązki pożyczkodawcy i pożyczkobiorcy lub dotującego i dotowanego.

Każda umowa pożyczki zawiera następujące elementy: 1) nazwę zadania i strony umowy 2) wskazanie podstawy prawnej udzielenia dofinansowania (uchwała zarządu nr... z dnia...), 3) kwotę pożyczki oraz wysokość oprocentowania, 4) termin rozpoczęcia zadania oraz planowany efekt rzeczowy i ekologiczny oraz terminy ich uzyskania i sposób potwierdzenia, 5) termin zakończenia zadania inwestycyjnego, 6) terminy wypłaty pożyczki lub jej poszczególnych rat, 7) terminy zwrotu pożyczki i płatności odsetek, 8) warunki uruchomienia pożyczki, 9) sposób zabezpieczenia pożyczki (pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym, weksel własny *in blanco* bez protestu wraz z deklaracją bankową, hipoteka, przewłaszczenie na zabezpieczenie, cesja z polisy, umowa poręczenia, gwarancja bankowa i inne), 10) zakres uprawnień funduszu związany z kontrolą wykorzystania udzielonej pożyczki, 11) sankcje nakładane w przypadku nieprawidłowej realizacji umowy, 12) uprawnienie do odstąpienia przez fundusz od umowy pożyczki w przypadku, 13) skutki odstąpienia od umowy pożyczki. Wojewódzki fundusz może odstąpić od umowy pożyczki w razie stwierdzenia, że: 1) pożyczkobiorca nieterminowo realizuje harmonogram rzeczowo – finansowy lub odstąpił od realizacji zadania określonego w umowie, 2) pobrana pożyczka lub jej część nie została wykorzystana lub wykorzystano ją niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie, 3) nie został osiągnięty planowany efekt ekologiczny lub rzeczowy w terminie określonym w umowie, 4) spłata pożyczki nie przebiega terminowo, a opóźnienie w spłacie należnych rat lub odsetek przekracza 30 dni (licząc od terminu spłaty pożyczki, jej raty lub odsetek), 5) pożyczkobiorca nie spełnia innych warunków ustalonych w umowie, 6) organ nadzoru lub NSA wstrzymał wykonanie lub orzekł nieważność uchwały organu funduszu, na podstawie której udzielono pożyczki.

Umowa pożyczki zostaje zawarta z chwilą złożenia oświadczeń woli przez strony umowy w formie podpisów pod treścią umowy. Integralną część umowy stanowi szczegółowy harmonogram rzeczowo-finansowy oraz karta efektu ekologicznego. Karta efektu ekologicznego określa szczegółowe efekty inwestycji pod kątem ochrony środowiska, do których uzyskania zobowiązuje się wnioskodawca. Wypłacanie kolejnych rat pożyczki jest uzależnione od zaakceptowania przez fundusz rozliczenia kwot uprzednio udostępnionych oraz pod warunkiem spła-

cania naliczonych odsetek. Faktyczna wypłata środków finansowych następuje z chwilą przedłożenia faktur potwierdzających pokrycie kosztów w określonej wysokości.

Kolejnym rodzajem umowy zawieranej przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest umowa dotacji. Umowa ta ma charakter darowizny i zawiera następujące elementy: 1) nazwę zadania i strony umowy, 2) wskazanie podstawy prawnej udzielenia dofinansowania (uchwała zarządu nr... z dnia ...), 3) wysokość dotacji, 4) planowany koszt zadania, termin rozpoczęcia i zakończenia oraz planowany efekt ekologiczny i rzeczowy zadania, sposób potwierdzenia i terminy ich uzyskania, 5) terminy wypłaty dotacji lub poszczególnych jej rat, 6) zakres uprawnień funduszu związany z kontrolą wykorzystania udzielonej dotacji, 7) uprawnienie funduszu do odstąpienia od umowy dotacji, 7) obowiązek niezwłocznego zwrotu udzielonej dotacji, gdy sąd prawomocnie orzekł o nieważności zawartej przez dotowanego dla realizacji zadania umowy o zamówienie publiczne lub o nieważności jej zmiany. Wojewódzki fundusz może odstąpić od umowy dotacji w razie stwierdzenia, że: 1) dotowany nie przystąpił w terminie lub odstąpił od realizacji celu, na który dotacja została udzielona, 2) dotacja lub jej część została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem określonym w umowie, 3) nie został osiągnięty efekt rzeczowy lub ekologiczny w terminie określonym w umowie, 4) nie został osiągnięty efekt rzeczowy lub ekologiczny w terminie określonym w umowie, 5) dotowany nie spełnia innych warunków określonych w umowie, 6) organ nadzoru lub NSA wstrzymał wykonanie lub orzekł nieważność uchwały organu funduszu, na podstawie której udzielono dotacji. Podobnie jak umowa pożyczki, umowa dotacji zostaje zawarta z chwilą złożenia oświadczeń woli przez strony umowy w formie podpisów pod treścią umowy. Integralną część umowy stanowi szczegółowy harmonogram rzeczowo – finansowy oraz karta efektu ekologicznego. Wypłacanie kolejnych rat dotacji jest uzależnione od zaakceptowania przez fundusz rozliczenia kwot uprzednio udostępnionych. Faktyczna wypłata środków finansowych następuje z chwilą przedłożenia faktur potwierdzających pokrycie kosztów o określonej wysokości.

9. STATUS PRAWNY

– PAŃSTWOWA CZY WOJEWÓDZKA OSOBA PRAWNA?

Jednym z istotnych problemów, który wzbudza wiele wątpliwości w praktyce stosowania prawa jest odpowiedź na pytanie czy wojewódz-

kie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej to państwowe czy wojewódzkie osoby prawne? W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz poglądów doktryny państwowymi osobami prawnymi są te jednostki do których należy wyłącznie mienie państwowe w rozumieniu art. 44¹ kc, tj. mienie Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych²⁸. Państwowymi osobami prawnymi są np.: przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, państwowe fundusze celowe, banki państwowe, agencje państwowe, państwowe instytucje ubezpieczeniowe, państwowe szkoły wyższe oraz jednostki badawczo-rozwojowe. Państwowymi osobami prawnymi nie są natomiast podmioty o mieszanym (państwowo-prywatnym) kapitale, bez względu na wielkość udziału w nich mienia państwowego²⁹.

Od kiedy w 1993 r. ustawą nowelizującą ustawę z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska ustawodawca przyznał wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej przymiot osobowości prawnej, wojewódzkie fundusze zaliczane były do państwowych osób prawnych. Za poglądem takim przemawiał w szczególności fakt, iż wojewódzkie fundusze powołało do życia państwo wyposażając w mienie konieczne do realizacji ich zadań. Ponadto w omawianym okresie wojewódzkie fundusze podlegały organizacyjnie wojewodom, którzy powoływali i odwoływali członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, powoływali i odwoływali prezesów i ich zastępców i jednocześnie sprawowali nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy. Stan taki trwał do chwili wejścia w życie ustaw reformujących administrację publiczną na przełomie lat 1998 i 1999.

Zastąpienie podległości organizacyjnej wojewódzkich funduszy wojewodom, więziami organizacyjno-prawnymi wojewódzkich funduszy z zarządami województw w ustawie z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa rodzi pytanie o aktualny status prawny wojewódzkich funduszy, w szczególności o to czy z dniem 1.1.1999 r. stały się one wojewódzkimi osobami prawnymi?

W świetle art. 47 ust. 2. ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa wojewódzkimi osobami prawnymi, poza województwem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost

²⁸ Uchwała SN z 10.1.1992 r., III CZP 140/91, OSNC IC oraz IA, PiUS 1992, nr 6, poz. 109; uchwała SN z 19.5.1992 r., III CZP 49/92 z komentarzem J. Broła, „Orzecznictwo Gospodarcze” 1992, z. 4, poz. 70, s. 3–8

²⁹ E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medková, *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 25.

taki status, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo. Wskazany przepis tworzy dwa kryteria na podstawie których można zaliczyć daną samorządową osobę prawną do kategorii wojewódzkich osób prawnych: 1) przyznanie wprost takiego statusu przez ustawę, 2) utworzenie na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez województwo.

Biorąc pod uwagę pierwsze kryterium należy zauważyć, iż ani ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska ani ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa nie przyznaje WFOŚiGW wprost statusu wojewódzkiej osoby prawnej. Statusu takiego wojewódzkim funduszom nie przyznają także określające ustrój województwa statuty województw uchwalane przez sejmiki po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Również statuty wojewódzkich funduszy nie posługują się tym pojęciem i mówią jedynie o tym, że wojewódzkie fundusze posiadają osobowość prawną.

W świetle drugiego kryterium WFOŚiGW nie zostały utworzone przez województwo, lecz przez działające w imieniu państwa organy władzy (Sejm) w drodze ustawy. Przepisy obowiązującego prawa nie przyznają organom województwa kompetencji do tworzenia wyposażonych w osobowość prawną funduszy celowych jakimi są wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Statusu WFOŚiGW nie uregulowała także ustawa z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Ustawa ta pomija milczeniem problematykę statusu prawnego wojewódzkich funduszy. Argumentem przeważającym za przyjęciem tezy, iż WFOŚiGW należy zaliczyć do państwowych a nie do wojewódzkich osób prawnych są postanowienia statutów niektórych wojewódzkich funduszy, które stwierdzają że fundusze te gospodarują samodzielnie wydzielonym mieniem stanowiącym część mienia Skarbu Państwa³⁰. Pod pojęciem mienia należy w tym wypadku zgodnie z art. 44 i 44¹ kodeksu cywilnego rozumieć własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe przysługujące WFOŚiGW jako państwowym osobom prawnym.

Przedstawione wyżej problemy mają nie tylko wymiar teoretyczny, ale wystąpiły również w praktyce stosowania prawa, w szczególności z problemem tym spotkali się biegli rewidenci, którzy corocznie dokonują badania sprawozdań finansowych WFOŚiGW, zaliczając je w swoich dokumentach³¹ do państwowych a nie wojewódzkich osób praw-

³⁰ Statut Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, [www.wfos – krakow.eco.pl/statut.htm](http://www.wfos-krakow.eco.pl/statut.htm)

³¹ Badanie sprawozdania finansowego Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Warszawa 2001, s. 5.

nych. Odmiennego zdania są kontrolerzy NIK, którzy zaliczają wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej do wojewódzkich osób prawnych³². Problem statusu prawnego wojewódzkich funduszy wystąpił także w praktyce na gruncie postanowień art. 30 ust. 1 ustawy z 9.5.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. Nr 73, poz. 350 ze zm.)³³.

10. MIENIE WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY

Istotne znaczenie dla spraw majątkowych wojewódzkich funduszy miała reforma administracyjna z przełomu 1998/99 roku. Reforma ta włączyła dotychczasowe wojewódzkie fundusze, których siedziby znajdowały się w miastach nie będących z dniem 1.1.1999 r. siedzibami władz samorządów województw do dotychczasowego wojewódzkiego funduszu, w którym znajdowało się miasto będące siedzibą władz samorządu województwa. Na podstawie art. 43 ust. 2 ustawy z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, wojewódzkie fundusze znajdujące się w miastach będących siedzibą władz samorządu województwa przejęły majątek scalonych w ten sposób funduszy wstępując w prawa i obowiązki dotychczasowych WFOŚiGW. Przejęcie majątku nastąpiło zarówno w odniesieniu do aktywów (własność i inne prawa majątkowe, środki pieniężne) jak i pasywów (należności z tytułu opłat i kar oraz wierzytelności dotychczasowych funduszy). Warto w tym miejscu podkreślić to, iż w literaturze przedmiotu³⁴ mylony jest podmiot, który z dniem 1.1.1999 r. wstąpił w prawa i obowiązki istniejących w 49 województwach do 31.12.1998 r. wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zdaniem kontrolerów NIK majątek WFOŚiGW przejęły od wojewodów samorządy województw. Jest to mylny pogląd, który nie znajduje oparcia w cytowanym wyżej art. 43 ust. 2 ustawy z 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Samorządy województw przejęły tylko prawa i obowiązki wynikające z zobowiązań i należności z tytułu opłat i kar, tj.

³² Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami publicznymi wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Warszawa 2000, s. 15.

³³ Chodzi mi tutaj o zaistniały w praktyce problem dopuszczalności łączenia funkcji posła na Sejm RP ze stanowiskiem prezesa wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

³⁴ Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami publicznymi wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Warszawa 2000, s. 16.

środki pieniężne, pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. na rachunkach bankowych dotychczasowego urzędu wojewódzkiego i dotychczasowego wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska, służących do gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i za wprowadzanie w nim zmian. Samorządy województw nie przejęły więc majątku wojewódzkich funduszy, w szczególności ich majątku ruchomego i nieruchomego.

Poważnym problemem wojewódzkich funduszy (i nie tylko ich) jest brak nieruchomości potrzebnych na siedziby biur funduszy. Ustawodawca nie wyposażył wojewódzkich funduszy w tego typu mienie co zmusza je do zajmowania pomieszczeń na potrzeby biurowe na podstawie umów najmu zawieranych z firmami deweloperskimi. Proceder ten pochłania ogromne środki finansowe, które zamiast zostać przeznaczone na inwestycje w ochronę środowiska czy też na budowę siedzib wojewódzkich funduszy trafiają na konta pasożytniczych firm deweloperskich. W ogóle problem wynajmu pomieszczeń na potrzeby biurowe jest zmurą administracji publicznej w Polsce, ponieważ ma bardzo szeroki zasięg. Pomieszczenia na potrzeby biurowe w całości lub w części wynajmuje większość nowych „urzędów” powstałych po 1990 r., tj. agencje państwowe, fundusze celowe, kasy chorych (ich oddziały), urzędy jednostek samorządu terytorialnego (niektóre urzędy gmin, starostwa powiatowe, urzędy marszałkowskie), a także centralne i naczelne organy administracji publicznej, np. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich³⁵. Zjawisko to przybrało już takie rozmiary, że wymaga podjęcia zdecydowanych działań interwencyjnych ze strony państwa w zakresie budowy infrastruktury administracyjnej na potrzeby aparatu administracyjnego.

11. GOSPODARKA FINANSOWA WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY; DOCHODY WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY

Gospodarka finansowa wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej podlega rygorom wynikającym z ustawy z 26.11.1998 r. o finansach publicznych, ustawy z 10.6.1994 r. o zamówieniach publicznych³⁶, ustawy z 29.9.1994 r. o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych

³⁵ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2001.

³⁶ Dz.U., t.j. z 1998 r., Nr 119, poz. 773 ze zm.

i Leśnictwa z 29 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Doktryna prawa finansowego³⁷ dzieli fundusze celowe na dwie grupy: 1) fundusze powiązane z budżetem, 2) fundusze pozabudżetowe, z budżetem powiązane luźniej, bądź wcale. Fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Fundusz celowy, który realizuje zadania wyodrębnione z budżetu: 1) państwa – jest państwowym funduszem celowym, 2) gminy, powiatu lub województwa – jest gminnym, powiatowym lub wojewódzkim funduszem celowym. Podstawą gospodarki finansowej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jako wojewódzkiego funduszu celowego, jest roczny plan finansowy uchwalany przez radę nadzorczą tego funduszu. Roczny plan finansowy zawiera w szczególności dochody i wydatki oraz stan finansowy funduszu na początek i koniec roku kalendarzowego. Załącznikami do planu finansowego są szczegółowe zestawienia, obejmujące: wyliczenie dochodów; wyliczenie wydatków; przychody i rozchody środków finansowych; koszty działalności, w tym koszty utrzymania organów i biura, źródła ich pokrycia i wynik finansowy; wydatki na inwestycje własne; maksymalny stan zobowiązań na koniec roku kalendarzowego z tytułu przyznania dofinansowania w formie pożyczek, dotacji i udziałów w spółkach, emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów oraz pożyczek; przychody i rozchody środków finansowych pochodzących z pomocy zagranicznej.

Podstawowym źródłem przychodów³⁸ funduszy ochrony środowiska, w tym WFOŚiGW są zgodnie z art. 401 ust. 1 u.p.o.ś. wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie u.p.o.ś. oraz przepisów szczególnych. Opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzanie ścieków do wód

³⁷ *Wielka Encyklopedia Prawa*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza 2000, s. 255.

³⁸ Jeżeli chodzi o wielkość środków w dyspozycji poszczególnych funduszy to najbogatszymi WFOŚiGW są fundusz Śląski (przychody na początek 1999 r. 489 mln zł) i Dolnośląski (180 mln zł). Do grona średniaków zaliczyć wypada fundusze Małopolski (176 mln), Wielkopolski (170 mln), Mazowiecki (167 mln). Najskromniejszymi środkami dysponują fundusze Warmińsko-Mazurski (41 mln), Lubuski (40 mln), Podlaski (32 mln) oraz Świętokrzyski (23 mln), Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami publicznymi wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Warszawa 2000, Załącznik nr 8.

lub do ziemi, pobór wód oraz składowanie odpadów. Administracyjna kara pieniężna jest ponoszona za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska, ustalonych decyzją w zakresie nie ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska oraz w zakresie magazynowania odpadów i emitowania hałasu do środowiska. Wysokość opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych zależy odpowiednio od: ilości i rodzaju gazów wprowadzanych do powietrza, ilości i jakości pobranej wody oraz od tego, czy pobrano wodę powierzchniową czy podziemną. Opłaty za korzystanie ze środowiska podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska. Administracyjne kary pieniężne podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który wydał decyzje w przedmiocie wymierzenia kary. Zarząd województwa oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzą wyodrębnione rachunki bankowe w celu gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat i kar. Omawiane wpływy powiększone o przychody z oprocentowania rachunków bankowych i pomniejszone na egzekucję należności oraz o koszty obsługi rachunków bankowych, przekazywane są na rachunki bankowe funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w terminie do 15 dnia następnego miesiąca po ich wpływie na rachunki zarządu województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Wpływy z tytułu opłat i kar po odliczeniu przychodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska stanowią w 35% przychód Narodowego Funduszu i w 65% przychód wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Przychodami WFOŚiGW mogą być również dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji, wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także przychody z tytułu emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy.

Inne przychody związane z działalnością WFOŚiGW to wpływy z ich działalności finansowej, w szczególności: odsetki od lokat i papierów wartościowych, odsetki od udzielonych pożyczek, odsetki bankowe od rachunków a'vista, dywidendy, przychody ze sprzedaży akcji i udziałów i inne przychody. Przychody z tego tytułu są pokaźnym źródłem wpływów wojewódzkich funduszy i po odliczeniu kosztów działalności wojewódzkich funduszy³⁹ stanowią zysk netto tych funduszy.

³⁹ Zgodnie z § 8 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 29.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finanso-

12. NADZÓR WOJEWODÓW NAD WOJEWÓDZKIMI FUNDUSZAMI

Zgodnie z art. 419 ust. 1 w związku z art. 419 ust. 6 u.p.o.ś. nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej sprawują wojewodowie. Nadzorowi wojewody podlegają w szczególności uchwały rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, które są przekazywane wojewodzie w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Nadzorowi wojewody nie podlegają natomiast uchwały zarządu wojewódzkiego funduszu, co nie wydaje się być rozwiązaniem trafnym zważywszy, iż zarządy podejmują szereg istotnych decyzji finansowych i umorzeniowych rozstrzygających o prawach wnioskodawców do uzyskania dofinansowania. *Lege non distinguente* kryteriów nadzoru. Na gruncie art. 419 ust. 3 nadzór obejmuje tylko kryterium legalności. W świetle tego przepisu uchwała rady nadzorczej sprzeczna z prawem jest nieważna; o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka, w drodze decyzji, wojewoda w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania uchwały. Wojewoda wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, może wstrzymać jej wykonanie. W sprawach stwierdzenia nieważności uchwały stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Po upływie terminu 14 dni od dnia otrzymania uchwały wojewoda nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady nadzorczej, może natomiast zaskarżyć taką uchwałę do NSA. O wstrzymaniu wykonania uchwały decyduje NSA w drodze postanowienia.

Nadzór wojewodów nad działalnością wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowi interesujące zjawisko na gruncie przepisów materialnego prawa administracyjnego. Oto bo-

wej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Dz.U. Nr 3, poz. 17) kosztami działalności Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy są koszty związane z realizacją zadań określonych w ustawie z 27.4.1998 r. Prawo ochrony środowiska, a w szczególności: 1) ponoszone na utrzymanie organów biura, wraz z amortyzacją środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, naliczaną zgodnie z odrębnymi przepisami, 2) ponoszone w związku z udzielaniem dofinansowania, poręczeniem spłaty oraz dochodzeniem należności, 3) ponoszone w związku z organizacją emisji i wykupem obligacji, 4) odsetki od wyemitowanych obligacji, zaciągniętych kredytów i pożyczek, 5) koszty analiz, ekspertyz, opinii, ocen, prac badawczych, projektowych i innych.

wiem nadzorowi wojewody podlegają akty rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, które w moim przekonaniu nie mają charakteru aktów administracyjnych, ponieważ nie są podejmowane przez organy administracji publicznej i nie stanowią władczego oświadczenia woli. Przyjęcie tezy, iż organ wojewódzkiego funduszu, jako funduszu celowego, pełni tutaj (na wzór organu przedsiębiorstwa państwowego) funkcję organu administracji publicznej należy uznać w moim przekonaniu za „herezję” doktrynalną, która nie znajduje oparcia w przepisach ustrojowych. Uchwały rad nadzorczych wojewódzkich funduszy nie stanowią także władczych oświadczeń woli, ponieważ nie stoi za nimi przymus państwowy.

Rady nadzorcze wojewódzkich funduszy obok podejmowania aktów decyzyjnych stanowią również akty normatywne, np. zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz udzielania dotacji, regulamin organizacyjny biura wojewódzkiego funduszu, kryteria wyboru przedsięwzięć, itd. Wskazane akty podlegają nadzorowi wojewody na zasadach ogólnych.

13. WOJEWÓDZKIE FUNDUSZE JAKO BANKI FINANSUJĄCE OCHRONĘ ŚRODOWISKA

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej to banki ochrony środowiska, ściślej banki finansujące ochronę środowiska w skali mikro na obszarze województwa, w skali makro zaś finansujące ochronę środowiska w Polsce. Instytucje te działają w formie typowej dla instytucji bankowych jaką jest kredyt. Udzielanie takiego kredytu na cele szeroko pojętej ochrony środowiska stanowi misję, do której realizacji powołane zostały wojewódzkie fundusze. Oczywiście wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stosują jeszcze inne formy finansowania, jednakże nisko oprocentowana pożyczka połączona z częściowym umorzeniem stanowi dominującą formę kredytowania w bieżącym funkcjonowaniu wojewódzkich funduszy. W aspekcie funkcjonalnym funkcjonowanie wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a ściślej jego biura zasadniczo odróżnia go od działania klasycznego „urzędu administracyjnego”. W szczególności „urząd administracyjny” nie występuje na zewnątrz w roli instytucji finansowej, lecz jako aparat pomocniczy właściwego organu państwa lub organu administracji publicznej. „Urząd administracyjny” zorganizowany jest w jednolitą strukturę urzędniczą i działa w oparciu o procedury typowe dla organów administracyjnych (akt administracyjny), w przeciwieństwie do wojewódzkich funduszy, które

zorganizowane są na wzór instytucji finansowych i działają w formach nie władczych. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 1 dekretu z 7.12.1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych (Dz.U. Nr 47, poz. 314 ze zm.) na budynku siedziby jednostki organizacyjnej uprawnionej do używania wizerunku orła (na budynku siedziby urzędu administracyjnego) umieszcza się tablicę z godłem Rzeczypospolitej Polskiej oraz tablicę z napisem nazwy jednostki organizacyjnej. Wojewódzkie fundusze nie są uprawnione do używania wizerunku orła i związku z tym na budynku ich siedziby nie umieszcza się tablicy z godłem RP oraz urzędowej tablicy z napisem nazwy tej jednostki.

14. PODSUMOWANIE

Poczynione wyżej uwagi pod adresem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej prowadzą do następujących konkluzji:

1. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 16 WFOŚiGW oraz powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej tworzą system instytucji finansujących ochronę środowiska w Polsce. Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie są sobie podporządkowane organizacyjnie, w szczególności wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze nie stanowią, co często bywa mylone, terenowych jednostek organizacyjnych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Istnienie wyodrębnionego aparatu pomocniczego w postaci biura oraz wynikający z ustawy przymiot osobowości prawnej stanowi podstawowe kryterium odróżniające Narodowy Fundusz oraz WFOŚiGW od powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.
2. W aspekcie organizacyjnym WFOŚiGW to wyposażone w osobowość prawną instytucje ochrony środowiska, które łączą z zarządami województw więzi organizacyjno-prawne. W aspekcie funkcjonalnym natomiast wojewódzkie fundusze stanowią wyodrębnione i samodzielne jednostki organizacyjne, które działają w sferze niezależnej od organów wojewódzkiej administracji samorządowej.
3. Organy wojewódzkich funduszy nie stanowią organów administracji publicznej, w szczególności dlatego że działają w formach nie władczych i nie stanowią aktów administracyjnych.

4. Udzielenie dofinansowania ze środków WFOŚiGW składa się z dwóch czynności:
 - decyzji zarządu (rady nadzorczej) podjętej w formie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji,
 - umowy cywilnoprawnej zawartej pomiędzy WFOŚiGW a wnioskodawcą.
5. Wojewódzkie fundusze to państwowe a nie wojewódzkie osoby prawne. Mienia wojewódzkich funduszy nie przejęły samorządy województw; mienie WFOŚiGW przejęły fundusze znajdujące się w miastach będących z dniem 1.1.1999 r. siedzibą władz samorządu województwa, wstępując w prawa i obowiązki dotychczasowych WFOŚiGW.
6. WFOŚiGW to wojewódzkie fundusze celowe realizujące zadania wyodrębnione z budżetu województwa. W szczególności roczny plan finansowy wojewódzkiego funduszu nie stanowi części budżetu województwa.
7. Funkcjonowanie wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej zasadniczo różni się od działania klasycznego „urzędu administracyjnego”. W szczególności „urząd administracyjny” nie występuje na zewnątrz w roli instytucji finansowej, lecz jako aparat pomocniczy właściwego organu państwa lub organu administracji publicznej. „Urząd administracyjny” zorganizowany jest w jednolitą strukturę urzędniczą i działa w oparciu o procedury typowe dla organów administracyjnych (akt administracyjny), w przeciwieństwie do wojewódzkich funduszy, które zorganizowane są na wzór instytucji finansowych i działają w formach nie władczych.
8. Zachodzi konieczność zmiany ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska w rozdziale 4 – Fundusze ochrony środowiska w zakresie:
 - stworzenia systemu odwoławczego od decyzji zarządu (rady nadzorczej) w sprawie odmowy udzielenia dofinansowania w formie pożyczki lub dotacji; funkcję organu odwoławczego mogłaby by przejąć rada nadzorcza lub organ nadzoru;
 - doprecyzowania liczby członków zarządu wojewódzkich funduszy;
 - wprowadzenia obowiązku publikacji w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym uchwały rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu w sprawie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu oraz uchwały w sprawie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz zasad udzielania dotacji;
 - objęcia nadzorem wojewody oprócz uchwał rad nadzorczych również uchwał zarządów WFOŚiGW.