

ZAGADNIENIA PRAWNE I FINANSOWE WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Streszczenie: Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej mają szczególny status organizacyjno-prawny i finansowy. Są samorządowymi osobami prawnymi, jednak nie są tworzone przez organy samorządu województwa. Są utworzone w drodze ustawy w celu wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska na terytorium danego regionu. Jest sprawą dyskusyjną, czy wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są elementem finansów państwa, czy finansów samorządu województwa, czy są jednostką organizacyjną, która łączy zadania sfery rządowej i samorządowej, czy jest to specyficzna instytucja finansowa i gospodarcza. Przychody wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej to obok danin (opłat za korzystanie ze środowiska) także różne przychody z działalności funduszu (odsetki od udzielonych pożyczek), spłaty pożyczek.

Słowa kluczowe: finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska, rola państwa i samorządu w sferze ochrony środowiska, fundusze ochrony środowiska.

1. UWAGI WSTĘPNE. CEL OPRACOWANIA

W świetle ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej: u.f.p.) do jednostek sektora finansów publicznych należą m.in. państwowe i samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (art. 9 pkt 14 ustawy). Do tych osób należą Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska² stanowi zadania i przychody tych funduszy. Do funduszy tych stosuje się odpowiednio ustawę o finansach publicznych, w zakresie nie regulowanym ustawą Prawo ochrony środowiska [Ofiarski 2020].

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1219.

Fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (Fundusz Narodowy i fundusze wojewódzkie) nie są państwowymi funduszami celowymi w rozumieniu art. 29 u.f.p., np. takimi jak Fundusz Pracy, Fundusz Promocji Kultury, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej. Te ostatnie nie mają osobowości prawnej, są tylko wyodrębnionymi rachunkami bankowymi, którymi dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz celowy albo inny organ wskazany w takiej ustawie. Natomiast fundusze ochrony środowiska to specjalnie powołane organizacje sektora publicznego, mające osobowość prawną.

Celem opracowania jest przedstawienie niektórych problemów prawnych i finansowych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wskazanie na specyfikę tych funduszy, umiejscowienie ich w ramach sektora finansów publicznych. Należy rozważyć, czy wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są elementem finansów państwa, czy finansów samorządu województwa, czy są konstrukcją, która łączy funkcje, zadania i środki finansowe sfery rządowej i samorządowej, czy też ich pozycja jest innej natury? Czy są to podmioty administracji publicznej, czy instytucje finansowo-gospodarcze? Czy uzasadnione są ewentualne zmiany dotyczące pozycji tych podmiotów? Należy rozważyć, jaki organ powinien uchwalać plany ich działalności i plany finansowe? Analizy prowadzone są głównie w oparciu o wykładnię i ocenę regulacji prawnych.

2. WOJEWÓDZKI FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ – ASPEKTY FINANSOWE

Przychody funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (tj. Funduszu Narodowego i 16 funduszy wojewódzkich) to opłaty i kary za korzystanie ze środowiska przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska oraz, zwłaszcza gdy chodzi o Fundusz Narodowy, w wielu innych ustawach. Przychodami funduszy są także środki z budżetu Unii Europejskiej i dotacje z budżetu państwa. Są to także różne przychody z działalności funduszu, w szczególności odsetki od udzielanych pożyczek.

Działalność wojewódzkich funduszy prowadzona jest w formach: udzielania oprocentowanych pożyczek, udzielania dotacji, udzielania poręczeń, przyznawania nagród za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pożyczki udzielane przez fundusze mogą być częściowo umarżane. Fundusze udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto mogą udostępniać środki finansowe bankom z przeznaczeniem na udzielanie kredytów bankowych, pożyczek lub dotacji na odpowiednie programy i przedsięwzięcia.

Udzielanie pożyczek jest główną formą działania wojewódzkich funduszy. Powoduje to, że środki ze spłat rat pożyczek mogą być używane do prowadzenia dalszej działalności. Są źródłem finansowania zadań funduszu. Przykładowo wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska uzyskane przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu w 2019 r. wyniosły około 17 mln zł., odsetki od pożyczek udzielonych przez Fundusz ok.

9,8 mln, zwrot rat kapitałowych (spłaty pożyczek) blisko 75 mln zł³. Wpływy funduszu o charakterze finansowym (odsetki, spłaty) są więc kilka razy wyższe niż wpływy z tytułu opłat.

Ponieważ główną formą działania wojewódzkich funduszy są pożyczki to podstawową pozycją aktywów bilansu majątkowego tych funduszy stają się należności pieniężne z tytułu ich udzielenia. Przykładowo Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu osiągnął stan aktywów ogółem na 31.12.2019 r. w wysokości 430,737 mln zł. W ogólnej strukturze tych aktywów należności długoterminowe stanowiły 250,440 mln (tj. 58,1% ogółu aktywów), a należności krótkoterminowe 74,548 mln (tj. 17,3% aktywów funduszu)⁴.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej⁵ kosztami działalności wojewódzkich funduszy są koszty związane z przeznaczeniem środków na: 1) dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe (dofinansowanie to jest ujmowane jest w rezerwie celowej budżetu państwa), 2) dotacje mające różną postać: dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, częściowej spłaty kapitału kredytów bankowych, dopłat do oprocentowania lub do ceny wykupu obligacji, 3) częściowe umorzenia pożyczek, 4) nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, 5) obsługę wdrażania projektów i programów finansowanych ze środków pochodzących z pomocy zagranicznej lub innych źródeł, 6) utrzymanie organów i biura wojewódzkiego funduszu wraz z amortyzacją środków trwałych.

W systemie finansów i rachunkowości wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej stosowane jest ujęcie memoriałowe, przewidziane w przepisach o rachunkowości (eksponujące takie kategorie ekonomiczne jak: przychody, koszty, należności i zobowiązania). Natomiast ujęcie kasowe (wpływy i wydatki na rachunek bankowy funduszu) nie jest stosowane, co ma pewne znaczenie dla oceny charakteru i pozycji tych funduszy⁶. Fundusze, jako samodzielne podmioty sektora finansów publicznych, prowadzą działalność finansową, gospodarczą, co wymaga stosowania metody memoriałowej. Jednak nie jest to działalność komercyjna, służy ona realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, nie zaś osiągnięciu i maksymalizacji zysku.

Wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych są przekazywane (przez zarząd województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska) według szczegółowych i rozbudowanych zasad ustawy Prawo

³ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, Sprawozdanie z działalności za 2019 rok, Toruń, marzec 2020 r., s. 13.

⁴ Tamże, s. 18.

⁵ Dz. U. z 2010 r., Nr 226, poz. 1479.

⁶ Na temat metody kasowej i memoriałowej por. K. Winiarska, M. Kaczurak-Kozak (2011), *Rachunkowość budżetowa*, Warszawa, s. 31 i n.

ochrony środowiska na rzecz kilku podmiotów, które mają ustalone udziały we wpływach z tytułu tych opłat i kar. W szczególności 20% wpływów przypada na rzecz budżetu gminy (a w przypadku opłat i kar za składowanie i magazynowanie odpadów jest to 50%), a 10% na rzecz budżetu powiatu. Po uwzględnieniu wspomnianego podziału na rzecz gmin i powiatów oraz dokonaniu innych odliczeń 35% wpływów zarząd województwa przekazuje do Narodowego Funduszu, a 65% na rzecz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (por. art. 402 ustawy). Ponadto, pewną część kar otrzymuje budżet państwa, zaś opłat samorząd województwa.

Opłaty za korzystanie ze środowiska przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska (stanowiące w odpowiednim procencie przychody wojewódzkiego funduszu) to opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, za wydane uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych (w zakresie nie rozliczonym w wymagany przepisami sposób) i za składowanie odpadów. Uiszczane są także opłaty podwyższone (w stosunku do wskazanych wyżej opłat) i kary pieniężne za przekroczenie lub naruszenie warunków korzystania ze środowiska (które dotyczą m.in. przekroczenia norm hałasu). Opłaty nakładane są w celu ograniczania skali korzystania ze środowiska, oddziaływania na jego ochronę, jak i w celu gromadzenia środków na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska. Do ponoszenia opłat i kar obowiązane są podmioty korzystające ze środowiska: przedsiębiorcy, osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie, jednostki organizacyjne niebędące przedsiębiorcami, osoby fizyczne korzystające ze środowiska, jeżeli korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia [Gruszecki 2016]. Opłaty za korzystanie ze środowiska związane są z reguły z pozwoleniem lub inną decyzją, którą podmiot korzystający ze środowiska musi otrzymać od właściwego organu, aby możliwe było korzystanie ze środowiska. Brak takiego pozwolenia powoduje obowiązek ponoszenia opłaty podwyższonej (o 500% w przypadku opłat dotyczących gazów lub pyłów).

Wymiar opłat za korzystanie ze środowiska (a także opłat podwyższonych i kar) zależy od ilości i rodzaju gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza oraz ilości i rodzaju składowanych odpadów oraz czasu składowania. Istotne znaczenie mają właściwości chemiczne, biologiczne i fizyczne danych substancji objętych opłatami [Borodo 2019]. Stawki opłat za korzystanie ze środowiska, stawki opłat podwyższonych i kar są stawkami kwotowymi. Ich górne wielkości to kwoty pieniężne przypadające na odpowiednią jednostkę, np. na 1 kg gazów lub pyłów, 1 Mg (megagram) odpadów.

Należności dotyczące emisji gazów cieplarnianych i innych substancji określają przepisy unijne i odpowiednie regulacje krajowe [Łysek 2018]⁷. Z regulacji unijnych wynikają odpowiednie zakresy (pułapy) uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (dla danego kraju, dla danej instalacji) w ramach których emisja ta jest dopuszczalna. Opłaty za wydane uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych

⁷ Ustawa z 12 VI 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Dz. U. z 2019 r., poz. 1447.

nianych są w zasadzie wyodrębnioną grupą w systemie opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza. Występują bowiem opłaty dotyczące różnych gazów i pyłów (kilkudziesięciu), nie tylko gazów cieplarnianych (tj. dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych). Podmiot prowadzący instalację emitującą gazy cieplarniane albo operator statku powietrznego, który rozliczył emisję gazów cieplarnianych objętych systemem handlu uprawnieniami nie ponosi opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza w zakresie, w jakim emisja tych gazów została rozliczona przyznanymi mu uprawnieniami. W zakresie opłat za emisje gazów cieplarnianych (w zakresie nie rozliczonym) właściwy jest marszałek województwa.

Podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego. Przedkłada przy tym odpowiednie wykazy i dane. W określonych przypadkach opłatę wymierza, w drodze decyzji, marszałek województwa. Z kolei wojewódzki inspektor ochrony środowiska⁸ wymierza administracyjne kary pieniężne w drodze decyzji. Zarząd województwa oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzą wyodrębnione rachunki bankowe w celu gromadzenia i redystrybucji wpływów z tytułu opłat i kar. Marszałek województwa jest właściwy także w zakresie gromadzenia i wymierzania kilku innych opłat odnoszących się do korzystania ze środowiska (opłat produktowych, opłat recyklingowych), które nie są jednak przychodami wojewódzkich funduszy (lecz na ogół Narodowego Funduszu).

Podstawą gospodarki finansowej wojewódzkich funduszy są roczne plany finansowe. W planach tych wyodrębnia się: przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa lub budżetu j.s.t., koszty (w tym na wynagrodzenia, płatności odsetkowe, koszty zakupu towarów i usług), środki na wydatki majątkowe, środki przekazane innym podmiotom, stan należności, zobowiązań i środków pieniężnych na początek i koniec roku. Jest kwestią dyskusyjną jak rozumieć wskazane wyżej „przychody z prowadzonej działalności” funduszu wojewódzkiego. Trudno byłoby zaakceptować, że są to także opłaty i kary przekazywane (w odpowiedniej procencie) na rzecz funduszy przez zarząd województwa lub wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, którzy te wpływy gromadzą i rozdzielają.

Plany finansowe wojewódzkich funduszy uchwalają same fundusze wojewódzkie (ich rady nadzorcze). Uchwalają je na następny rok kalendarzowy do dnia 30 listopada każdego roku. Wojewódzkie fundusze przekazują uchwalone przez siebie, roczne plany finansowe trzem organom: zarządowi województwa, ministrowi właściwemu do spraw środowiska i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie 7 dni od dnia ich uchwalenia. Przekazują także wspomnianym organom uzasadnienie planowanych przychodów i kosztów. Jest

⁸ Zgodnie z ustawą z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz.U. z 2020 r., poz. 995 wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie.

tu więc swoista akceptacja tych planów dokonywana w drodze przekazywania ich do wiadomości ministrów i zarządu województwa.

Wojewódzkie fundusze mają określone przychody i koszty, osiągają wyniki finansowe, tworzą fundusz statutowy i rezerwy, na rzecz których przeznaczają uzyskiwany zysk netto. Z uwagi na ustawowe zadania wojewódzkich funduszy wynik finansowy osiągany przez fundusz (zysk) nie pełni podstawowego miernika efektywności działania funduszy wojewódzkich.

3. WOJEWÓDZKIE FUNDUSZE OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ – ASPEKTY PRAWNE

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są prawnie określone jako samorządowe osoby prawne i *de iure* mają taki właśnie status. Ale czy są nimi *de facto*? Nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁹. Nie są one tworzone przez organy samorządu województwa, aby realizować zadania własne danego województwa. Są to organizacje ustanowione dla każdego województwa obligatoryjnie, w drodze ustawy, w celu wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska. Wojewódzkie fundusze wykonują i finansują zadania publiczne o zasięgu i charakterze regionalnym, lecz nie jako zadania własne samorządu województwa, czyli zadania prowadzone przez samorząd według własnego uznania i na własną odpowiedzialność.

Należy zauważyć, że samorząd województwa powinien wykonywać (i finansować) określone zadania z zakresu ochrony środowiska, przewidziane m.in. w ustawie Prawo ochrony środowiska. Polityka ochrony środowiska w województwie jest prowadzona za pomocą odpowiednich programów rozwoju oraz wojewódzkich programów ochrony środowiska (uchwalanych przez sejmik województwa). Sejmik podejmuje też uchwały w sprawie programu ochrony powietrza i uchwałę antysmogową. Można więc postawić pytanie, czy zadania i działania samorządu województwa i zadania wojewódzkiego funduszu pokrywają się lub krzyżują w określonym stopniu? Wydaje się, że koordynacja działań (województwa i wojewódzkiego funduszu) lub wspólne działania powinny być praktykowane dla właściwego wykonywania celów z zakresu ochrony środowiska na terytorium województwa oraz dla efektywnego wykorzystywania publicznych środków finansowych.

Organami wojewódzkich funduszy są rady nadzorcze i zarządy wojewódzkich funduszy, których obsługę zapewniają biura tych funduszy. Rady nadzorcze wojewódzkich funduszy liczą po 5 osób. Obecnie ich skład wyznacza głównie minister właściwy do spraw klimatu oraz wojewoda i zarząd Narodowego Funduszu. Jedynie wiceprzewodniczącego wyznacza sejmik województwa. Rady nadzorcze wyposażone zostały w odpowiednie kompetencje, w tym: uchwalanie, raz na 4 lata, strategii działania wojewódzkich funduszy, wynikających ze

⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.

wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy oraz uwarunkowań regionalnych, uchwalanie planów działalności wojewódzkich funduszy na każdy rok, zatwierdzanie na dany rok list przedsięwzięć priorytetowych, uchwalanie rocznych planów finansowych, ustalanie kryteriów wyboru finansowanych przedsięwzięć, zatwierdzanie wniosków zarządów wojewódzkich funduszy o udzielanie pożyczek i dotacji, których wartość przekracza określony poziom, zatwierdzanie rocznych sprawozdań zarządów z działalności i rocznych sprawozdań finansowych, składanie sprawozdań z działalności właściwemu zarządowi województwa i ministrowi właściwemu do spraw klimatu, ustalanie zasad i trybu udzielania poręczeń, ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji. Z przepisów dotyczących funkcjonowania rad nadzorczych (Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy) wynika obowiązek uzgadniania strategii działania funduszy z właściwymi ministrami i uchwalanie wspólnej strategii działania Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy. Zarządy wojewódzkich funduszy mają 1 do 2 członków. Są oni powoływani i odwoływani przez zarządy województw, na wniosek rad nadzorczych wojewódzkich funduszy (w niektórych sytuacjach przez same rady nadzorcze). Zadania zarządów wojewódzkich funduszy to m.in.: opracowywanie projektów strategii działania wojewódzkich funduszy, opracowywanie projektów planów działalności, których częściami są plany finansowe, dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania, kontrolowanie wykorzystania pożyczek i dotacji przyznanych ze środków funduszy, opracowywanie analiz i ocen efektywności funkcjonowania, składanie radom nadzorczym sprawozdań z działalności. Tryb działania organów wojewódzkich funduszy określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw klimatu. Nadzór nad działalnością wojewódzkich funduszy sprawuje minister właściwy do spraw klimatu i wojewodowie. Wykonywanie nadzoru realizowane jest w szczególności przez badanie uchwał rad nadzorczych wojewódzkich funduszy. Wojewoda jako ma prawo stwierdzenia nieważności tych uchwał, w całości lub w części.

4. NIEKTÓRE SZCZEGÓLNE CECHY I PROBLEMY WOJEWÓDZKICH FUNDUSZY OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykazują wyraźne cechy zbliżające je do rządowych jednostek sektora finansów publicznych. Są to: dominujący wpływ ministra do spraw klimatu na obsadę rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu, uzgadnianie strategii działania z Narodowym Funduszem, składanie sprawozdań z działalności ministrowi właściwemu do spraw klimatu, przedkładanie niektórym ministrom uzasadnienia przychodów i kosztów funduszu, powiązanie z budżetem państwa (m.in. finansowanie przez wojewódzkie fundusze działalności państwowych jednostek budżetowych dotyczącej ochrony środowiska) i z Narodowym Funduszem (koordynowanie, współdziałanie z zakresem finansowania).

Jednocześnie jednak trzeba zauważyć pewne samorządowe aspekty w organizacji i funkcjonowania wojewódzkiego funduszu: obsada rad nadzorczych funduszu w określonym (niewielkim) stopniu należy do kompetencji sejmiku, obsada zarządu funduszu należy do zarządu województwa (choć na wniosek rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu), sprawozdanie z działalności przedkłada-
ne jest zarządowi województwa, nadzór nad działalnością funduszu (podobnie jak nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego) sprawuje wojewoda. W sprawach opłat za korzystanie ze środowiska dotyczących wprowadzania gazów i pyłów do powietrza oraz składowania odpadów (które stanowią główne źródła przychodów wojewódzkiego funduszu) właściwy jest marszałek województwa. Pełni on – w zakresie poboru tych opłat – funkcję organu podatkowego. Rozdzielanie przychodów z tytułu opłat dla Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy oraz dla gmin i powiatów przeprowadza organ samorządu – zarząd województwa.

Wojewódzki fundusz ma także cechy instytucji finansowej i gospodarczej: udziela pożyczek (co jest główną formą jego działalności finansowej), poręczeń oraz dotacji (w drodze umów cywilnoprawnych). Nie prowadzi bezpośrednio własnej działalności gospodarczej w zakresie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, przedsięwzięcia te są realizowane przez beneficjentów (osoby fizyczne, samorządy terytorialne, przedsiębiorców), którzy otrzymują pożyczki lub dotacje z wojewódzkiego funduszu. W porozumieniu z bankami fundusze wojewódzkie tworzy odpowiednie rodzaje kredytów, w ramach których dofinansowywane jest oprocentowanie do tych kredytów. Fundusz prowadzi działalność zbliżoną do działalności bankowej. Pożyczki i ich spłaty stanowią znaczącą część gospodarki finansowej funduszu. Główną pozycję w bilansie funduszu są należności (z tytułu udzielonych pożyczek). Fundusz uzyskuje wpływy z odsetek od pożyczek i z tytułu zwrotu (spłaty) pożyczek.

Czy sprawa kompetencji do uchwalania planu finansowego wojewódzkiego funduszu jest rozwiązana zadowalająco? Plan ten uchwała rada nadzorcza funduszu, jako samorządowej osoby prawnej działającej na terenie danego województwa. Uchwała ta jest przekazywana do wiadomości odpowiednim organom (ministrom i zarządowi województwa), podlega także nadzorowi wojewody, jednak wydaje się, że uprawnienia rady nadzorczej do uchwalania regionalnego planu finansowego ochrony środowiska i planu działalności budzą wątpliwości. W szczególności nie są tu przewidziane uprawnienia sejmiku województwa dotyczące uchwalania planu działalności i planu finansowego funduszu.

W związku z powyższym można zastanawiać się nad pewnymi modyfikacjami przepisów, które wymagałyby zmian legislacyjnych. Możliwe jest rozważenie, że plany finansowe funduszy są załącznikami do uchwały budżetowej samorządu województwa (tak jak plan finansowy Narodowego Funduszu jest załącznikiem do ustawy budżetowej [Borodo 2017]), co wymagałoby jednak włączenia urzędu marszałkowskiego w proces opracowania projektu planu. Inna propozycja to rozwiązanie proceduralne: obligatoryjna opinia komisji sejmiku właściwej ds. ochrony środowiska do projektu planu działalności i planu finansowego fun-

duszu. Działalność merytoryczna i finansowa wojewódzkich funduszy powinna być wyrazem realizacji zadań państwa, ale jednocześnie zadań samorządowych, o regionalnym charakterze. Włączenie sejmiku województwa (lub jego komisji) w proces stanowienia programów i planów finansowych funduszu wojewódzkiego wydaje się potrzebne.

Możliwe do przyjęcia jest też rozwiązanie polegające na przekazaniu przychodów wojewódzkiego funduszu – z tytułu udziałów w systemie opłat za korzystanie ze środowiska – do budżetu samorządu województwa (tak jak ma to miejsce w przypadku gmin i powiatów, które mają odpowiednie udziały w opłatach lub karach, i które są dochodami ich budżetów). Dochody te, w razie przekazania ich samorządom województw, powinny być kierowane tylko na cele ochrony środowiska. Byłyby to dochody celowe samorządu. Powstaje jednak problem czy organy i jednostki organizacyjne samorządu województwa mogłyby prowadzić działalność finansową tak, jak czynią to wojewódzkie fundusze, gdzie na czoło wysuwają się pożyczki, odsetki, spłaty, pewne elementy samofinansowania działalności, współdziałanie z bankami? W razie włączenia do budżetu województwa finansów obecnego funduszu wojewódzkiego udzielane przez fundusz pożyczki byłyby tzw. rozchodami budżetowymi, a spłaty pożyczek przychodami budżetu województwa. Układ budżetu samorządu województwa uzyskałby nowe elementy.

Przyjęcie bardziej scentralizowanego lub też zdecentralizowanego (samorządowego) kierunku w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej łączy się z pytaniem czy w sprawach ochrony środowiska należy raczej prowadzić centralną politykę państwa (w tym finansową) czy raczej politykę zdecentralizowaną, samorządową? Odpowiedź na te pytanie wymaga szczegółowych analiz. W sprawach ochrony środowiska występują zadania dotyczące ochrony środowiska o skali ogólnej: krajowej i międzynarodowej. Znaczącą rolę pełnią przepisy unijne i umowy międzynarodowe. Odpowiedzialność za rozwiązywanie głównych problemów z zakresu ochrony środowiska i klimatu spoczywać będzie przede wszystkim na organach państwa. Są jednak także takie zadania i problemy ochrony środowiska, które występują w skali regionalnej i lokalnej. Wszystkie szczeble władzy powinny – zgodnie z zasadą subsydiarności – uczestniczyć w wykonywaniu i finansowaniu zadań dotyczących ochrony środowiska.

W ramach przychodów wojewódzkiego funduszu znaczącą pozycję stanowią przychody z tytułu opłat i kar (udziałów w tych należnościach). Opłaty i kary są daninami publicznymi [Dębowska-Romanowska 2009], a nie przychodami z własnej działalności funduszu. Fundusz ich nie pobiera lecz otrzymuje z rachunków bankowych zarządu województwa i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Przychody z opłat i kar różnią się istotnie od przychodów wojewódzkich funduszy o charakterze finansowym, tj. odsetek z tytułu oprocentowania pożyczek udzielanych przez fundusze i innych przychodów związanych z działalnością pożyczkową lub lokacyjną. Wojewódzkie fundusze mają istotnie zróżnicowane wpływy: z danin, z działalności pożyczkowej, ze spłat pożyczek, z dotacji budżetowych, z innych źródeł.

5. PODSUMOWANIE

Wnioski jakie nasuwają się na tle przedstawionych zagadnień są następujące:

- Finanse wojewódzkiego funduszu nie są *de lege lata* finansami samorządu województwa, nie są objęte budżetem województwa. Są to finanse o głównie rządowym charakterze, przy pomocy których realizowane są zadania regionalne. Można uznać, że zadania te są zarazem państwowymi i samorządowymi.
- Rozwiązanie, zgodnie z którym plany finansowe wojewódzkich funduszy są jedynie uchwałami rad nadzorczych tych funduszy jest problematyczne. Sejmik województwa lub komisje sejmiku właściwe do spraw ochrony środowiska powinny mieć udział w tworzeniu programu działalności i projektu planu finansowego funduszu wojewódzkiego. Obecnie fundusze wojewódzkie mają niejasne usytuowanie: nie wchodzą w ramy ustawy budżetowej, ani w skład uchwały budżetowej samorządu.
- Współcześnie występują liczne powiązania finansowe, organizacyjne i dotyczące realizacji zadań pomiędzy państwem i samorządem. Głównym przykładem takich powiązań są zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd, lecz finansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa, a także takie rozwiązania jak: finansowanie oświaty przy pomocy państwowej subwencji oświatowej, dofinansowanie dotacjami celowymi realizacji niektórych zadań własnych samorządów, funkcjonowanie państwowych funduszy celowych finansujących zadania lokalne (np. Funduszu Dróg Samorządowych). Także pozycja prawna oraz działalność wojewódzkiego funduszu (jako osoby prawnej realizującej zadania z zakresu ochrony środowiska) wskazują na powiązania finansowe i organizacyjne pomiędzy państwem a samorządem.

BIBLIOGRAFIA

- Borodo A. (2017), *Konstrukcja prawna ustawy budżetowej*. Toruń.
- Borodo A. (2019), Opłaty za korzystanie ze środowiska – wybrane aspekty prawno-finansowe, [w:] Szolno-Koguc K. (red.), *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*. Lublin.
- Dębowska-Romanowska T. (2009), Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji, [w:] Miemiec W. (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*. Wrocław.
- Gruszecki K. (2016), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa.
- Łysek M. (2018), Obrót uprawnieniami do emisji, [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa.
- Ofiarski Z. (2020), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz (do art. 10)*, Warszawa.
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M. (2011), *Rachunkowość budżetowa*. Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019, poz. 869 ze zm.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2020, poz. 2268 ze zm.
- Ustawa z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Dz. U. z 2019 r., poz. 1447.

- Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska, Dz. U. z 2020 r., poz. 995.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2019 r., poz. 512 ze zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Dz.U. z 2010 r., Nr 226, poz. 1479.
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, Sprawozdanie z działalności za 2019 rok, Toruń, marzec 2020 r.

LEGAL AND FINANCIAL ISSUES OF THE REGIONAL FUNDS FOR PROTECTION OF THE ENVIRONMENT AND WATER MANAGEMENT

Summary: Regional funds for protection of the environment and water management have a special political, legal and financial status. They are legally separate, have boards and offices. They are not created by regional self-government bodies to carry out their tasks in a given region. These are organizations established for each region, obligatorily by statute, in order to perform public tasks in the field of protection of the environment.

It is debatable whether regional fund for protection of the environment is an element of state finances or regional self-government finances, or whether it is a special financial institution. The revenues of the regional funds for environmental protection and water management are diversified. These are some fees and penalties for the use of the environment and various revenues from the fund's activities, in particular interest on loans granted by regional funds and revenues from repayments of loans.

Key words: organization of financing tasks in the field of protection of environment, the role of the state and self-government units in the field of protection of environment, environmental protection funds.

Prof. dr hab. Andrzej Borodo
<https://orcid.org/0000-0003-1990-3923>
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa
Wydział Nauk Prawnych, Społecznych i Humanistycznych
ul. Toruńska 55-57
85-023 Bydgoszcz
e-mail: a.borodo@kpsw.edu.pl