



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPiO.WL.140.57.2016

Warszawa, 15 marca 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

**- o zmianie ustawy o – Prawo ochrony
środowiska (druk nr 1127).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Środowiska do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Beata Szydło

**Stanowisko Rady Ministrów
w sprawie poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska
(druk sejmowy nr 1127)**

Projektowana ustawa dokonuje zmiany ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, z późn. zm.), dalej „POŚ”, w zakresie dotyczącym powoływania wybranych organów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”) oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: „WFOŚiGW” lub „wojewódzkie fundusze”), tj. Rady Nadzorczej NFOŚiGW oraz rad nadzorczych i zarządów WFOŚiGW.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy celami nowelizacji są zmniejszenie kosztów funkcjonowania ww. organów NFOŚiGW i WFOŚiGW oraz uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków tych organów, a w efekcie usprawnienie ich pracy.

Zmiany proponowane POŚ polegają w szczególności na:

- zmniejszeniu liczby zasiadających w Radzie Nadzorczej przedstawicieli strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 2 do 1, przez co zmniejszeniu ulegnie liczba członków Rady Nadzorczej NFOŚiGW do nie więcej niż 11 osób (zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska w obecnym brzmieniu Rada Nadzorcza NFOŚiGW liczy nie więcej niż 12 osób),
- zmniejszeniu liczby członków rad nadzorczych WFOŚiGW z 7 do 5 osób,
- zmianie sposobu określania składu rad nadzorczych WFOŚiGW poprzez przyznanie uprawnienia do ich wyznaczania wojewodzie (w tym jednej osoby spośród przedstawicieli nauki lub organizacji pozarządowych), Zarządowi NFOŚiGW, sejmikowi województwa (wiceprzewodniczący rad nadzorczych), ministrowi właściwemu do spraw środowiska (przewodniczący rad nadzorczych); zgodnie z art. 400f ust. 2 POŚ w obecnym brzmieniu w skład rad nadzorczych WFOŚiGW wchodzi: 1) regionalni dyrektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, będący regionalnymi konserwatorami przyrody, albo wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska albo ich zastępcy, 2) przewodniczący regionalnych rad ochrony przyrody albo ich zastępcy albo przewodniczący regionalnych komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko albo ich zastępcy, 3) przewodniczący komisji właściwych do spraw środowiska sejmików województw albo ich zastępcy, 4) dyrektorzy albo wicedyrektorzy departamentów do spraw ochrony środowiska urzędów marszałkowskich, 5) przedstawiciele organizacji ekologicznych, 6) przedstawiciele samorządów gospodarczych, 7) przewodniczący wyznaczeni przez ministra właściwego do spraw środowiska,
- wskazaniu ministra właściwego do spraw środowiska jako organu powołującego i odwołującego członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy; zgodnie z art. 400f ust. 7 POŚ w obecnym brzmieniu członkowie rad nadzorczych są, co do zasady, powoływani i odwoływani przez sejmiki województw,
- ograniczeniu liczby członków zarządów WFOŚiGW do nie więcej niż 2; zgodnie z art. 400j ust. 1 POŚ w obecnym brzmieniu zarządy wojewódzkich funduszy liczą od 2 do 5 osób,

- przyznaniu radom nadzorczym WFOŚiGW kompetencji do powołania członków zarządów wojewódzkich funduszy, w przypadku, gdy w określonym terminie nie dokona tego zarząd województwa.

Ponadto:

- zgodnie z projektem ustawy mandat dotychczasowych rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wygaśnie z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,
- projekt określa terminy, w których następuje powołanie członków rad nadzorczych Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy zgodnie z nowymi zasadami oraz określa terminy powołania zgodnie z nowymi zasadami członków zarządów WFOŚiGW i termin wygaśnięcia mandatów dotychczasowych członków,
- projekt przewiduje wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Odnosząc się do projektu ustawy, należy zauważyć, co następuje.

Zgodnie z art. 386 pkt 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są instytucjami ochrony środowiska, działającymi – zgodnie z art. 400 ust. 1 i 2 POŚ – w formie, odpowiednio, państwowej osoby prawnej i samorządowych osób prawnych w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870). Zgodnie z art. 400 ust. 3 POŚ wojewódzkie fundusze nie są przy tym wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486). Podstawowym celem działania NFOŚiGW i WFOŚiGW jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w POŚ. Jako odrębne osoby prawne Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze mają własne organy, posiadają wyodrębnione mienie i ustawowo określone źródła przychodów oraz prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności.

Projektowana ustawa nie zmienia statusu prawnego oraz zadań NFOŚiGW i WFOŚiGW, w związku z czym Narodowy Fundusz i wojewódzkie fundusze będą w dalszym ciągu pełnić obecną funkcję wyspecjalizowanych instytucji powołanych w celu udzielania finansowego wsparcia przedsięwzięciom proekologicznym realizowanym przez przedsiębiorców, sektor publiczny, gospodarstwa domowe, zobowiązanymi do prowadzenia gospodarki finansowej w sposób zapewniający pełne wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi przeznaczonych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną.

Proponowane zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska w ocenie Rady Ministrów umożliwią osiągnięcie deklarowanych przez wnioskodawców i zasługujących na poparcie celów nowelizacji, tj. zwłaszcza zmniejszenie kosztów funkcjonowania organów WFOŚiGW oraz uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków tych organów.

W związku z tym należy zauważyć, że zgodnie z ustawą – Prawo ochrony środowiska w obecnym brzmieniu zarządy wojewódzkich funduszy liczą od 2 do 5 osób. Wg informacji resortu środowiska w skład zarządów 16 wojewódzkich funduszy wchodzi obecnie 54 członków, w tym 16 osób na stanowisku prezesa oraz 38 osób na stanowiskach zastępcy prezesa. W większości

przypadków zarządy wojewódzkich funduszy liczą 3 albo 4 członków, przy czym są takie wojewódzkie fundusze, w których liczba członków zarządu wynosi 5 osób. Poselski projekt nowelizacji POŚ przewiduje natomiast, że zarządy WFOŚiGW liczyłyby nie więcej niż 2 osoby (art. 400j ust. 1). Zgodnie z szacunkami resortu środowiska projektowana zmiana POŚ, polegająca na ograniczeniu składu zarządów do nie więcej niż 2 osób, pozwoliłaby – przy założeniu, że średnie wynagrodzenia członków zarządów WFOŚiGW nie ulegają zmianie oraz w zależności od liczebności zarządów powołanych na nowych zasadach – uzyskać oszczędności z tytułu wynagrodzeń członków zarządów w przedziale od ok. 4,3 mln zł do ok. 7,4 mln zł rocznie. Ponadto w projekcie ustawy przewiduje się ograniczenie liczby członków rad nadzorczych WFOŚiGW z 7 do 5 osób, co wg danych resortu środowiska przyniosłoby dodatkowe oszczędności w wysokości ok. 1,2 mln zł w ciągu roku. Łączna kwota oszczędności wynikających z proponowanego w projekcie ustawy zmniejszenia obsady organów WFOŚiGW mogłaby więc wynieść w przedziale od ok. 5,5 mln zł do ok. 8,6 mln zł rocznie. Przy uwzględnieniu pozostałych kosztów, np. dodatkowych składników wynagrodzenia, w tym przyznawanych nagród, oszczędności te mogą być wyższe. Zaoszczędzone środki zwiększą kwotę środków wojewódzkich funduszy dostępnych na realizację ich ustawowych zadań.

Uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania członków rad nadzorczych WFOŚiGW mają na celu zmiany art. 400f ustawy. Za trafną należy uznać przedstawioną w uzasadnieniu projektu ocenę, zgodnie z którą *„procedura powoływania 7-osobowych składów rad nadzorczych funduszy jest niekonsekwentna, złożona, długotrwała i w praktyce prowadzi do sytuacji, które mogą budzić istotne wątpliwości.”* Jak wskazują autorzy projektu *„Ustawodawca przyznał bowiem uprawnienia do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych funduszy sejmikom województw i jednocześnie ministrowi właściwemu do spraw środowiska, który odwołuje członków rad nadzorczych funduszy, jeżeli przestali oni pełnić określone w ustawie funkcje. Co więcej, ustawa, w art. 400f ust. 2 stanowi, że w skład rad nadzorczych funduszy wchodzi osoby piastujące określone funkcje, osoby wybrane przez sejmik spośród określonych kategorii kandydatów i osoby zgłoszone lub wyznaczone przez określone podmioty. Proces zgłaszania i wyznaczania jest skomplikowany, a ponieważ jego dopełnieniem jest powołanie przez sejmik województwa (...), między tymi działaniami powstaje niepotrzebna luka czasowa. Wady obecnego rozwiązania są szczególnie widoczne w przypadku cofnięcia zgłoszenia i cofnięcia wyznaczenia danej osoby, która znajduje się w składzie rady nadzorczej funduszu oraz jednoczesnego zgłoszenia i wyznaczenia nowej osoby - w takiej sytuacji proces zmiany składu rady nadzorczej funduszu może trwać nawet 2-3 miesiące (...).”*

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że proponowane w projekcie rozwiązanie, zmieniające sposób określania składu rad nadzorczych wojewódzkich funduszy oraz przyznające ministrowi właściwemu do spraw środowiska kompetencję do powoływania i odwoływania członków rad nadzorczych WFOŚiGW wprowadza jeden spójny i konsekwentny tryb działania, który umożliwia sprawne, bez niepotrzebnych opóźnień, zmiany składu rad nadzorczych wojewódzkich funduszy.

Jednocześnie, nie zmieniając statusu WFOŚiGW, proponowane zmiany w zasadach powoływania członków organów WFOŚiGW mogą przyczynić się do ściślejszej koordynacji działań wojewódzkich funduszy z działaniami Narodowego Funduszu, a tym samym skuteczniejszej realizacji celów polityki ochrony środowiska. Można więc upatrywać w proponowanych zmianach szansy na poprawę efektywności działania wojewódzkich funduszy, rozumianej nie tylko jako zmniejszenie kosztów funkcjonowania ich organów, lecz również jako skuteczniejszą realizację ustawowych zadań.

W związku z formułowanymi w niektórych opiniach do projektu ustawy zastrzeżeniami odnośnie do zgodności projektu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, tj. art. 15, 16 i 165 Konstytucji, należy zauważyć co następuje.

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

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

Z kolei analiza art. 400a ust. 1 POŚ prowadzi do wniosku, że przedsięwzięcia lub zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, do których finansowania powołane są WFOŚiGW, w znacznej mierze realizowane są przez administrację rządową (np. opracowywania planów gospodarowania wodami – pkt 1, wykonywanie badań i pomiarów przez Inspekcję Ochrony Środowiska lub Inspekcję Handlową – ust. 8a), wspierają rozwój technologii służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej lub edukacji (np. pkt 12, 32, 37a), czy też dotyczą działań danego typu (np. przywracania chronionych gatunków roślin lub zwierząt – pkt 28). Można więc stwierdzić, że istotą działalności WFOŚiGW nie jest finansowanie zadań własnych samorządu województwa, lecz udzielanie finansowego wsparcia na realizację określonych kategorii projektów służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wdrażanych przez różne podmioty. To uzasadnia przyjęte przez ustawodawcę w art. 400 ust. 3 POŚ rozwiązanie, zgodnie z którym WFOŚiGW nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez samorząd województwa w celu wykonywania zadań województwa.

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

- udzielanie oprocentowanych pożyczek, w tym pożyczek przeznaczonych na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej,

- udzielanie dotacji,
- nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Ponadto WFOŚiGW mogą udzielać poręczeń:

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

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

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

- czynności składające się na realizację zadań, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 7a i 9 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2015 r. poz. 2273, z późn. zm.); do zadań tych należy: monitorowanie osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji i wydatkowania przez beneficjentów środków uzyskanych z Rachunku klimatycznego oraz postępów w realizacji programów lub projektów dofinansowanych ze środków zgromadzonych na Rachunku klimatycznym oraz sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem przez beneficjentów środków (art. 400b ust. 4 POŚ),
- zadania związane z realizacją krajowego programu operacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2016 r. poz. 217, z późn. zm.) (art. 400b ust. 8 POŚ).

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

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

- wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych,
- wpływy z kar pieniężnych, o których mowa w art. 9y ust. 1 i 2, art. 9z ust. 1, 2 i 4 oraz art. 9za ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250).

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

- dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- dotacje z budżetu państwa w zakresie określonym w odrębnych ustawach,

- przychody z tytułu emisji obligacji własnych oraz inne przychody związane z działalnością tych funduszy.

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

Ww. szczególny status WFOŚiGW każe także poddać pod wątpliwość pogląd, zgodnie z którym WFOŚiGW jako samorządowe osoby prawne są przykładem decentralizacji władzy publicznej.

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

Z kolei art. 16 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Określona w przytoczonym przepisie zasada samodzielności samorządu terytorialnego oznacza, że *„jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności. [...] Trybunał Konstytucyjny opierając się na zgodnej opinii doktryny uznał, iż istotą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie powierzonych mu ustawowo zadań, a zatem wyrażenie "samorząd terytorialny" jakim posługuje się ustawodawca konstytucyjny implikuje, że chodzi*

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

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

o strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej.”³ Z kolei w wyroku z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, TK uznał, że „konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oznacza w szczególności, że:

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

W kontekście art. 16 ust. 2 Konstytucji RP podkreślenia wymaga, że projektowana ustawa nie ingeruje w ustawowe zadania samorządu województwa w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Samorząd ten zachowuje zatem swoje kompetencje w sprawowaniu władzy publicznej w tym obszarze. Projekt nie ingeruje także w strukturę organizacyjną samorządu województwa i jego jednostek organizacyjnych. Jak już bowiem powyżej wspomniano, WFOŚiGW nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi tworzonymi przez samorząd województwa w celu wykonywania zadań województw (art. 400 ust. 3 POŚ). WFOŚiGW nie sprawują także władzy publicznej, lecz zarządzają przy wykorzystaniu narzędzi charakterystycznych dla stosunków cywilnoprawnych środkami publicznymi na ochronę środowiska i gospodarkę wodną. Trudno więc uznać, że zwiększenie liczby członków rad nadzorczych WFOŚiGW powoływanych przez organy administracji rządowej (ministra właściwego do spraw środowiska i wojewodę) jest tożsame z ingerencją administracji rządowej w samodzielność samorządowej administracji w województwie, skoro WFOŚiGW pozostają poza sferą administracji publicznej.

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

Z uwagi na powyższe, w ocenie Rady Ministrów, można uznać, że projektowana ustawa nie narusza przywołanych przepisów Konstytucji RP. Nawet jeśliby zgodzić się z twierdzeniem, że projektowane zmiany w zakresie organów WFOŚiGW prowadzą do zwiększonego wpływu administracji rządowej na działalność tych jednostek, to takie rozwiązanie, z uwagi na status prawny WFOŚiGW nie tylko, że nie pozostaje w sprzeczności z art. 15, 16 czy 165 Konstytucji RP, to służy jeszcze pełniejszej realizacji art. 146 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej (w tym politykę w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej). Rada Ministrów, działając poprzez ministra właściwego do spraw środowiska, jako jej członka, oraz przez wojewodę, jako jej przedstawiciela w województwie, zyskuje bowiem

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

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

w kontekście zadań rad nadzorczych WFOŚiGW silniejszy wpływ na efektywność wydatkowania środków publicznych w ramach finansowania polityki środowiskowej i działania WFOŚiGW. Przedstawione w niniejszym stanowisku dane wskazują bowiem na zasadność celu projektowanej ustawy, jakim jest zmniejszenie kosztów funkcjonowania wfośigw, uproszczenie i przyspieszenie procedur powoływania ich członków, a w efekcie usprawnienie pracy tych organów.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Rady Ministrów, przepisy projektowanej ustawy wymagają analizy pod względem legislacyjnym, tak, aby umożliwiały płynne dokonanie zmian w składach organów Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, nie zakłócając ciągłości ich działania. Uwagi wymagają w szczególności następujące kwestie:

- w kontekście zmiany art. 400j ust. 1 POŚ (art. 1 pkt 3 projektu) należy rozważyć również zmianę art. 400j ust. 2 ustawy, tak, aby uwzględnione zostało w nim, że zarządy wojewódzkich funduszy, zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 400j ust. 1 POŚ, będą mogły być również jednoosobowe,
- należy rozważyć przeformułowanie art. 2 projektu ustawy, zgodnie z którym: *„2. Mandat dotychczasowych rad nadzorczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Rady Nadzorczej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wygasa z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”*
W obecnym, jak i projektowanym brzmieniu, POŚ nie posługuje się terminem „mandatu rad nadzorczych”, nie mówi również o czynności „powołania” lub „odwołania” rad nadzorczych, lecz „powołania” i „odwołania” członków rad nadzorczych, a w przypadku Rady Nadzorczej NFOŚiGW również o czynności „ustalenia składu i struktury Rady Nadzorczej”. Należy tym samym rozważyć, czy przepis przejściowy nie powinien raczej odnosić się do wygaśnięcia aktów powołania bądź ustania członkostwa w radach nadzorczych i to nie z dniem wejścia ustawy w życie, lecz powołania wszystkich członków rad nadzorczych na nowych zasadach – w przypadku wojewódzkich funduszy, a w przypadku NFOŚiGW – z dniem ustalenia składu i struktury Rady Nadzorczej na podstawie art. 3 ust. 3 projektowanej ustawy; prawidłowe sformułowanie art. 2, a także art. 3 ust. 6, wymaga odniesienia się do wygaśnięcia aktów powołania bądź ustania członkostwa w radach nadzorczych oraz ustania członkostwa w zarządach; należy mieć przy tym na uwadze, iż zgodnie z art. 400j ust. 3 POŚ powołanie członka zarządu stanowi nawiązanie stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy,
- z uwagi na projektowaną modyfikację przepisów dotyczących rad nadzorczych i zarządów wojewódzkich funduszy (liczebności i składu tych organów) konieczne będzie dostosowanie statutów WFOŚiGW do nowych przepisów. Z tego względu art. 3 projektowanej ustawy należy uzupełnić o przepis utrzymujący w mocy obowiązujące statuty w mocy do czasu nadania nowych statutów, nie dłużej jednak niż przez okres 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Mając powyższe na względzie, Rada Ministrów pozytywnie odnosi się do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, z zastrzeżeniem potrzeby przeprowadzenia w toku prac parlamentarnych oceny poprawności legislacyjnej niektórych przepisów, w szczególności przepisów przejściowych, i rozważenia ich ewentualnej zmiany.