

*Małgorzata Szalewska\**

## Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako podmioty administracji publicznej

### 1. Wprowadzenie

Fundusze ekologiczne jako źródło finansowania zadań związanych z ochroną środowiska stanowią klasyczny już instrument zarządzania sprawami ochrony środowiska. Pomimo długiego okresu funkcjonowania tej instytucji w prawie finansowym i administracyjnym, należy ona do instytucji silnie ewoluujących, co do której wciąż pojawiają się wątpliwości w ustaleniu jej charakteru prawnego. Podstawę prawną funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska<sup>1</sup> stanowi ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>, która zalicza je do instytucji ochrony środowiska. Ustawa ta w sposób kompleksowy wyznacza ramy prawne działania funduszy, w tym zadania i prawne formy ich realizacji, organizację oraz źródła finansowania. Wyodrębnienie organizacyjne i funkcjonalne wojewódzkich funduszy ochrony środowiska stanowi podstawę rozważań co do pozycji prawno-ustrojowej tych jednostek, w tym ich relacji w stosunku do administracji rządowej i samorządowej.

549

---

\* Dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji.

<sup>1</sup> Ilekroć w niniejszym opracowaniu jest mowa o funduszu bez dodatkowych określeń, wojewódzkim funduszu, wojewódzkim funduszu ochrony środowiska rozumie się przez to wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672, zwana dalej Prawo ochrony środowiska lub określana skrótem p.o.ś.

## 2. Przemiany instytucjonalne funduszy ochrony środowiska

Pierwszymi funduszami o charakterze ekologicznym były funkcjonujące od 1975 r. wojewódzkie fundusze ochrony i rekultywacji gruntów<sup>3</sup> oraz powołany od 1 września 1976 r. fundusz gospodarki wodnej<sup>4</sup>. Fundusze te stanowiły fundusze celowe o charakterze pozabudżetowym<sup>5</sup>, których istota sprowadzała się do rachunkowego wyodrębnienia środków finansowych pochodzących z ustalonych źródeł i przeznaczonych na ściśle określony cel, pozostających w dyspozycji określonego organu administracji państwowej. Według tej samej reguły utworzony został, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>6</sup>, fundusz ochrony środowiska<sup>7</sup>. W wyniku nowelizacji przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz prawa wodnego<sup>8</sup>, od dnia 1 lipca 1989 r., fundusze gospodarki wodnej i fundusze ochrony środowiska zostały połączone. Z tym dniem, na szczeblu centralnym, powstał posiadający osobowość prawną Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, natomiast na szczeblu wojewódzkim utworzono wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W wyniku kolejnej nowelizacji ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, dokonanej ustawą z dnia 3 kwietnia 1993 r., wojewódzkie fundusze ochrony środowiska uzyskały osobowość prawną, a ich działalność, z dniem 1 stycznia 1998 r., poddana została nadzorowi wojewody<sup>10</sup>. Na gruncie ustawy z dnia 27 kwietnia

550

<sup>3</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1974 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów, Dz. U. Nr 19, poz. 104 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. art. 56 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne, Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm. oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 1976 r. w sprawie zasad tworzenia i wykorzystania Funduszu Gospodarki Wodnej, Dz. U. Nr 28, poz. 167.

<sup>5</sup> Zob. J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony i kształtowania środowiska*, Poznań 1982, s. 127 i 133.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 ze zm.

<sup>7</sup> Zob. art. 87 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i wykorzystywania Funduszu Ochrony Środowiska oraz organów właściwych do gospodarowania tym funduszem, Dz. U. Nr 24, poz. 94.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne, Dz. U. Nr 26, poz. 139.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne, Dz. U. Nr 40, poz. 183.

<sup>10</sup> Zob. art. 1 pkt 60 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 133, poz. 885.

2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>11</sup> w jej pierwotnym brzmieniu, ustawodawca przyjął, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska mają osobowość prawną i w rozumieniu ustawy o finansach publicznych<sup>12</sup> są wojewódzkimi funduszami celowymi. Zgodnie z art. 22 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. funduszem celowym był fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań i który może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Wojewódzkim funduszem celowym, w myśl tej ustawy, był fundusz celowy realizujący zadania wyodrębnione z budżetu województwa. Konieczność dostosowania systemu finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ze szczególnym uwzględnieniem form organizacyjno-prawnych instytucji ochrony środowiska, do zmian wynikających z reformy finansów publicznych stała się przyczynkiem gruntownej zmiany modelu organizacyjnego funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dokonanej ustawą z dnia 20 listopada 2009 r.<sup>13</sup> W wyniku tych zmian, z dniem 1 stycznia 2010 r., wojewódzkie fundusze ochrony środowiska, działające do tej pory jako posiadające osobowość prawną fundusze celowe, przekształcone zostały w samorządowe osoby prawne w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>14</sup> i poddane zostały nadzorowi zarządów województw. Zmiana ta wywołała liczne kontrowersje w zakresie ustalenia charakteru prawnego wojewódzkich funduszy, związanych w szczególności z umiejscowieniem tych instytucji w strukturze samorządu województwa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym wskazywano, że zarówno wojewódzkie fundusze celowe (istniejące do 31 grudnia 2009 r.), jak i fundusze działające w formie samorządowych osób prawnych nie są wojewódzkimi osobami prawnymi czy też wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi<sup>15</sup>. Narastające wątpliwości oraz mnożące się problemy interpretacyjne, dotyczące chociażby statusu osób zajmujących w wojewódzkich fun-

<sup>11</sup> Tekst pierwotny Dz. U. Nr 62, poz. 627.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm., zwana dalej ustawą o finansach publicznych z 1998 r.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych ustaw, Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

<sup>14</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm., zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

<sup>15</sup> Zob. R. Marchewka, *Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej: zagadnienia administracyjne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002/2, s. 76, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lipca 2010 r., II SA/OI 345/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r., II SA/Wa 452/11, wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II GSK 1912/11.

duszach stanowiska kierownicze, skłoniły ustawodawcę do kolejnej zmiany, uszczegóławiającej dotychczasową regulację prawną. Ustawą z dnia 4 marca 2011 r.<sup>16</sup>, z dniem 31 maja 2011 r., do art. 400 p.o.ś. dodano ust. 3, zgodnie z którym wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>17</sup>. Ponadto na mocy art. 400r ust. 10 p.o.ś nadzór nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej powierzono ponownie wojewodom. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że wprowadzenie przedmiotowej zmiany ma na celu jednoznaczne umiejscowienie wojewódzkich funduszy w krajowym systemie finansowania ochrony środowiska, pozwalając na zachowanie jego integralności, co poprawi warunki prowadzenia spójnej polityki ekologicznej w skali kraju, a przywrócenie prowadzenia nadzoru przez wojewodę, podobnie jak to się dzieje z uchwałami podejmowanymi przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące na terenie danego województwa, stanowić będzie dodatkowy element kontroli państwa nad wydatkowaniem środków publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska<sup>18</sup>.

### 3. Podstawy normatywne działania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska

Aktem prawnym w sposób kompleksowy regulującym funkcjonowanie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest ustawa Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 400 p.o.ś. wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej są samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, a zarazem nie są wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Celem działania wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie zadań i przedsięwzięć szczegółowo określonych w art. 400a ust. 1 pkt 1–9a i 11–41 p.o.ś., a także innych zadań służących ochronie środowiska i gospodarce

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. Nr 99, poz. 569.

<sup>17</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 486, zwana dalej ustawą o samorządzie województwa lub określana skrótem u.s.w.

<sup>18</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, nr druku: 3758, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

wodnej, wynikających z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodnych z polityką ochrony środowiska. Celem działania wojewódzkich funduszy jest również 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. Cele te realizowane są poprzez dystrybucję środków finansowych, których źródłem są ustawowo gwarantowane przychody wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Przychodami tymi są wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisów szczególnych oraz 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<sup>19</sup>. Ponadto przychodami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą być dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i wpływy pochodzące z fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, a także dotacje z budżetu państwa. Finansowanie działalności, o której mowa w art. 400a ust. 1 p.o.ś. ze środków wojewódzkich funduszy odbywa się przez: 1) udzielanie oprocentowanych pożyczek, 2) udzielanie dotacji, w tym dopłat wskazanych w art. 411 ust. 1 pkt 2 lit a–e p.o.ś., 3) nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej. Ponadto wojewódzkie fundusze ochrony środowiska mogą udzielać poręczeń: 1) spłaty kredytów lub pożyczek, 2) spłaty odsetek od kredytów lub pożyczek, 3) zwrotu przyznanych środków – pod warunkiem przeznaczenia tych kredytów, pożyczek lub środków na cele z zakresu ochrony środowiska lub gospodarki wodnej. Jednocześnie ustawodawca *expressis verbis* przesądził, iż formą udzielania przez fundusz dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazania środków finansowych jest umowa cywilnoprawna<sup>20</sup>. Należy w tym miejscu wskazać, że

<sup>19</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 250.

<sup>20</sup> Formy umowy cywilnoprawnej nie stosuje się do przekazywania środków na nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej, o których mowa w art. 411 ust. 1 pkt 3 p.o.ś., jeżeli ich fundatorem jest Narodowy Fundusz lub wojewódzkie fundusze.

zadania i kompetencje wojewódzkich funduszy ochrony środowiska mogą wynikać również z przepisów szczególnych, czego przykładem jest np. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych<sup>21</sup>, zgodnie z którą wojewódzki fundusz ochrony środowiska dokonuje na rzecz gmin zwrotu dochodów utraconych w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości, będących własnością Skarbu Państwa, gruntów pod wodami powierzchniowymi płynącymi jezior oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wodne.

Organami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są rady nadzorcze wojewódzkich funduszy i zarządy wojewódzkich funduszy. Rada nadzorcza funduszu liczy 7 osób i w jej skład wchodzi: 1) regionalny dyrektor ochrony środowiska albo jego zastępca będący regionalnym konserwatorem przyrody, albo wojewódzki inspektor ochrony środowiska, albo jego zastępca, 2) przewodniczący regionalnej rady ochrony przyrody albo jego zastępca, albo przewodniczący regionalnej komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko, albo jego zastępca, 3) przewodniczący komisji właściwej do spraw środowiska sejmiku województwa albo jego zastępca, 4) dyrektor albo wicedyrektor departamentu do spraw ochrony środowiska urzędu marszałkowskiego, 5) przedstawiciel organizacji ekologicznych zgłoszony przez organizację działającą i posiadającą struktury organizacyjne na terenie danego województwa i cieszący się poparciem największej liczby tych organizacji, 6) przedstawiciel samorządów gospodarczych wybrany przez sejmik województwa spośród kandydatów zgłoszonych przez samorządy gospodarcze, 7) przewodniczący rady wyznaczony przez ministra właściwego do spraw środowiska spośród pracowników Biura Narodowego Funduszu lub urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw środowiska. Członków rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu powołuje i odwołuje sejmik województwa, z zastrzeżeniem kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska do odwołania członków rady nadzorczej funduszu, jeżeli przestali oni pełnić funkcje, o których mowa w pkt 1 i 2<sup>22</sup>. Szczegółowe warunki wynagradzania członków rad nadzorczych

554

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 716.

<sup>22</sup> W literaturze przedmiotu wskazuje się w związku z tym, że sejmik województwa jest właściwy do odwołania z funkcji członka rady nadzorczej funduszu osób wskazanych w art. 400f ust. 2 pkt 1 i 2 p.o.ś., jeśli nadal pełnią oni funkcje uzasadniające ich powołanie na członka rady nadzorczej. *A contrario* minister właściwy do spraw środowiska nie może odwołać z funkcji członka rady nadzorczej osób wskazanych w art. 400f ust. 2 pkt 1 i 2 p.o.ś., jeśli nadal pełnią one funkcje uzasadniające ich powołanie na członka rady nadzorczej. Por. Z. Bukowski, [w:] Z. Bukowski, E. K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 731.

wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady oraz wysokość wynagrodzenia członków rad nadzorczych wojewódzkich funduszy za udział w pracach rady ustalają zarządy województw. Zakres zadań i kompetencji rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska określa art. 400h ust. 1 i 4 p.o.ś. Wśród kompetencji tych szczególnie istotną rolę odgrywają kompetencje stanowiące – ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków funduszu, ustalanie zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji, uchwalanie planów i strategii. Liczną grupą kompetencji rady nadzorczej funduszu polega na zatwierdzaniu proponowanych przez zarząd działań – emisja obligacji, zaciąganie kredytów i pożyczek, udzielanie pożyczek i dotacji przekraczających określoną wartość, nabywania i zbywania nieruchomości. Do kompetencji rady nadzorczej należy ponadto kontrola zarządu funduszu oraz wskazane w ustawie działania wewnątrzorganizacyjne (wybór podmiotu do badania sprawozdania finansowego, ustalanie zasad wynagradzania członków zarządu i pracowników biur). Organem zarządzającym funduszu jest zarząd wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska, który liczy od 2 do 5 osób, a jego skład stanowią prezes zarządu i zastępcy prezesa zarządu, powoływani i odwoływani przez zarząd województwa, na wniosek rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska. Szczegółowy zakres zadań zarządu wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska określa art. 400k ust. 1 i 3 p.o.ś. Do zadań tych należy w szczególności dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy, gospodarowanie środkami wojewódzkiego funduszu, kontrolowanie wykorzystania pożyczek i dotacji przyznanych ze środków funduszu, a także opracowywanie projektów planów działalności, planów finansowych, strategii oraz analiz i ocen ekologicznej efektywności funkcjonowania funduszu. Organizację wewnętrzną wojewódzkiego funduszu, szczegółowy tryb działania jego organów oraz sposób udzielania pełnomocnictw określa statut wojewódzkiego funduszu nadawany, w drodze uchwały, przez sejmik województwa. Zgodnie z art. 400q ust. 1 p.o.ś. wojewódzkie fundusze prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych wpływów wydatki na finansowanie zadań określonych w ustawie oraz kosztów działalności<sup>23</sup>. Organem nadzoru

<sup>23</sup> Szczegółowy sposób prowadzenia gospodarki finansowej wojewódzkich funduszy określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 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. Nr 226, poz. 1479.

nad działalnością wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej jest wojewoda. Nadzór ten ogranicza się jednak wyłącznie do działalności uchwałodawczej rady nadzorczej funduszu. Zgodnie z art. 400r ust. 2 w związku z ust. 10 p.o.ś. uchwały rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska są przekazywane w terminie 7 dni, od dnia ich podjęcia, wojewodzie. Organ nadzoru, w terminie 14 dni od dnia otrzymania uchwały, orzeka, w drodze decyzji, o nieważności uchwały w całości lub w części, przy czym podstawą nieważności uchwały jest jej sprzeczność z prawem. Po upływie terminu do wydania decyzji stwierdzającej nieważność uchwały organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady nadzorczej funduszu, może natomiast zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

#### 4. Pozycja prawno-ustrojowa wojewódzkich funduszy ochrony środowiska

556

Ewolucyjny sposób kształtowania się istniejących obecnie struktur wojewódzkich funduszy ochrony środowiska istotnie utrudnia jednoznaczne określenie ich pozycji prawno-ustrojowej. W płaszczyźnie normatywnej wojewódzkie fundusze ochrony środowiska zostały przez ustawodawcę uznane za instytucje ochrony środowiska i samorządowe osoby prawne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, niebędące wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, w rozumieniu ustawy o samorządzie województwa. O zaliczeniu wojewódzkich funduszy ochrony środowiska do kategorii instytucji ochrony środowiska przesądził ustawodawca wprost w art. 386 p.o.ś. Systematyka tytułu VII oraz samo jego określenie – „Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska” mogą prowadzić do wniosku, iż wolą ustawodawcy było dychotomiczne wyodrębnienie, w strukturze podmiotowej administracji ochrony środowiska, dwóch kategorii podmiotów – organów administracji oraz instytucji ochrony środowiska, co prowadziłoby do wniosku, iż organy administracji nie mogą być instytucjami ochrony środowiska, a wskazane w ustawie instytucje ochrony środowiska nie są *a priori* organami administracji. Stanowisku temu zaprzecza jednak, w sposób oczywisty, charakter prawny wymienionych w art. 386 p.o.ś. podmiotów zaliczonych przez ustawodawcę do instytucji ochrony środowiska. Są to mianowicie, oprócz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i funduszy wojewódzkich, Państwowa Rada Ochrony Środowiska oraz komisje do spraw ocen oddziaływania na śro-

dowisko<sup>24</sup>. Należy w pełni podzielić pogląd M. Stahl, że są to typowe organy administracji publicznej o pomocniczym charakterze i mieszanym składzie i „wyróżnienie właśnie ich jako instytucji, a nie organów, nie wydaje się uzasadnione”<sup>25</sup>. Dokonując na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska rozróżnienia organów administracji oraz instytucji ochrony środowiska, ustawodawca nie zdefiniował pojęcia instytucji ochrony środowiska, ograniczając się wyłącznie do ich wyliczenia w art. 386 p.o.ś. W doktrynie prawa administracyjnego dostrzega się, iż pojęcie instytucji jako formy organizacyjnej wykonywania zadań publicznych jest pojęciem prawnym, o zróżnicowanym zakresie znaczeniowym, a ustawodawca posługuje się nim jako, różnie rozumianą, zbiorczą kategorią obejmującą zróżnicowane formy organizacyjno-ustrojowe administracji publicznej (organy administracji publicznej, zakłady, korporacje, formy zarządzania i gospodarki finansami), w związku z czym posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem instytucji nie przesądza o charakterze danego podmiotu<sup>26</sup>. W przeciwieństwie do pojęcia instytucji ochrony środowiska, ustawa Prawo ochrony środowiska określa legalne definicje organu administracji oraz organu ochrony środowiska<sup>27</sup>. Zgodnie z art. 3 pkt 14 p.o.ś. organem administracji, w rozumieniu przepisów ustawy, są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Organami ochrony środowiska są natomiast organy administracji powołane do wykonywania zadań publicznych z zakresu ochrony środowiska, stosowanie do ich właściwości określonej w tytule VII w dziale I, a więc organy *expressis verbis* wymienione w art. 376 p.o.ś. w związku z art. 377 p.o.ś. Ponadto w tytule działu I tytułu VII p.o.ś. ustawodawca używa pojęcia organy administracji do spraw ochrony środowiska, co prowadzi do wniosku, iż pojęcia organów ochrony środowiska

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 132 i 133 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 Krajowa Komisja do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko jest organem opiniodawczo-doradczym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko natomiast regionalne komisje do spraw ocen oddziaływania na środowiska są organami opiniodawczo-doradczymi regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

<sup>25</sup> M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 527.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 526.

<sup>27</sup> Zob. M. Walas, *Organy ochrony środowiska w Polsce*, PPiOŚ 2009/1, s. 41 i n.

oraz organów do spraw ochrony środowiska posiadają różne zakresy znaczeniowe, przy czym każdy organ ochrony środowiska jest organem do spraw ochrony środowiska (lecz nie odwrotnie)<sup>28</sup>. W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca wyodrębnił trzy kategorie znaczeniowe odnoszące się do organów: organy administracji (art. 3 pkt 14 p.o.ś.), organy administracji do spraw ochrony środowiska (tytuł działu I tytułu VII ustawy) oraz organy ochrony środowiska (art. 3 pkt 15 w związku z art. 376 p.o.ś.). Zabieg ten należy ocenić krytycznie jako wprowadzający zamęt terminologiczny i pozbawiony jakiegokolwiek wartości merytorycznej. Najszerszą kategorię pojęciową stanowią niewątpliwie organy administracji, do których ustawodawca zalicza obok typowych organów administracji publicznej (organów centralnych, terenowych organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego) również inne podmioty, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż przepisy dotyczące Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska oraz funduszy wojewódzkich zawarte zostały w rozdziale 4 tytułu VII ustawy, zatytułowanym „Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, co w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości wskazuje na wykonywanie przez fundusze zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Nie do obronienia, w mojej ocenie, jest w związku z tym teza, że fundusze ochrony środowiska nie zawierają się w definicji organu administracji, w rozumieniu art. 3 pkt 14 lit. b p.o.ś.<sup>29</sup>, dlatego też krytycznie należy się odnieść do formułowanej w niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych tezy, jakoby brak zaliczenia funduszy ochrony środowiska do organów ochrony środowiska, wymienionych w art. 376 p.o.ś., wykluczał stwierdzenie, iż Narodowy Fundusz (i analogicznie fundusze wojewódzkie) jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym<sup>30</sup>, jako jawne naruszenie woli ustawodawcy, sprzeczne z *ratio legis* ustawy Prawo ochrony środowiska. Tym bardziej, iż w dalszej części swego wyводу ten sam sąd stwierdza, iż można przyjąć, że dany podmiot jest organem w znaczeniu (zakresie) funkcjonalnym. Należy jednocześnie podkreślić, iż zakwalifikowanie wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska do kategorii organów administracji odnosi się wyłącznie do płaszczyzny ustawy Prawo ochrony środowiska, w związku ze sfor-

<sup>28</sup> Z. Bukowski, *op. cit.*, s. 678.

<sup>29</sup> Zob. M. Szalewska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2013 r.*, II FSK 1833/12, PPOŚ 2014/1, s. 244.

<sup>30</sup> Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2010 r., II OSK 861/10, Lex nr 603143.

mułowaną na potrzeby tej ustawy bardzo szeroką, legalną definicją organu administracji. W nauce prawa administracyjnego podnosi się, że pojęcie organu administracji publicznej pozostaje kolejnym pojęciem z zakresu prawa administracyjnego, które nie doczekało się powszechnie przyjmowanej, jednoznacznej definicji ani na płaszczyźnie prawnej, ani na płaszczyźnie doktrynalnej<sup>31</sup>. Niekonsekwencja ustawodawcy w postępowaniu się pojęciem organu w przestrzeni prawa publicznego uniemożliwiająca stworzenie spójnej koncepcji tego pojęcia oraz przeniesienie ciężaru definicji na aspekty funkcjonalne stała się przyczynkiem do konstruowania w płaszczyźnie doktrynalnej nauki prawa administracyjnego pojęcia podmiotu i organu administrującego jako bardziej adekwatnego do opisywania zjawisk ustrojowych zachodzących w administracji publicznej. Punktem wyjścia dla ustalenia tego pojęcia jest pojęcie podmiotu administracji. Zdaniem W. Dawidowicza, podmioty administracji „są tworzone (kreowane) oraz wyposażane przez ustawę w kompetencje do realizowania zadań z zakresu funkcji tej administracji. Wskazuje to, iż podmiot tej administracji jest konwencjonalnym pojęciem prawniczym, które wyróżnia pewną «wiązkę» kompetencji do realizowania zadań z zakresu funkcji administracji państwowej tak, iż stanowi to punkt wyjścia dla powstania pewnej organizacji celem realizowania tych kompetencji”<sup>32</sup>. Tak ukształtowane pojęcie podmiotu administracji, adekwatne dla scentralizowanego systemu administracji państwowej, nie obejmuje swym zakresem charakterystycznych dla systemu zdecentralizowanego podmiotów znajdujących się organizacyjnie poza strukturą aparatu administracji publicznej, a wykonujących zadania publiczne. Skłania to przedstawicieli nauki do opisywania organizacji administracji publicznej za pomocą pojęcia podmiotu administrującego, które już w płaszczyźnie leksykalnej odnosi się do ujęcia funkcjonalnego. W znaczeniu węższym organem administrującym jest podmiot posiadający kompetencję administracyjną przyznaną mu wyraźnie przez ustawę, niebędący organem administracyjnym<sup>33</sup>. W szerszym znaczeniu jest to „każdy podmiot, któremu prawo przydaje funkcje administrowania lub któremu prawo stwarza podstawy do przydania funkcji administrowania, a przydanie to nastąpiło”<sup>34</sup>. Oznacza to, że przez podmioty administrujące należy rozumieć

<sup>31</sup> M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 61.

<sup>32</sup> W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 32.

<sup>33</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 113.

<sup>34</sup> J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 124 i n. Do podmiotów tych Autor zalicza: wszystkie organy administracyjne, inne organy państwowe posiadające kompetencje administracyjne, odpowiednio uprawnieni kierownicy państwowych osób prawnych i państwowych jednostek organizacyjnych, kierownicy samorządowych

najszerzy krąg podmiotów wykonujących funkcje administracji publicznej w znaczeniu przedmiotowym<sup>35</sup>. W ocenie J. Jagielskiego, M. Wierzbowskiego oraz A. Wiktorowskiej do nietypowych podmiotów administrujących należy zaliczyć fundusze ochrony środowiska, gdyż stanowią one przyjętą przez ustawodawcę formę organizacyjnoprawną realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, niemieszczącą się w dotychczas ukształtowanych konstrukcjach czy kategoriach (organu administracyjnego, zakładu publicznego czy fundacji prawa publicznego)<sup>36</sup>. Pojęcia organu administrującego i podmiotu administrującego są pojęciami prawniczymi wchodzącymi w skład siatki pojęciowej, za pomocą której doktryna opisuje zjawiska zachodzące w administracji publicznej kreowane przez obowiązujące przepisy prawa. Nie są one natomiast pojęciami prawnymi, gdyż nie posługuje się nimi prawodawca w tekstach prawnych.

Odnosząc powyższe ustalenia na grunt analizy pozycji prawno-ustrojowej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, należy wskazać, iż stanowią one powołane przez państwo w drodze ustawy wyodrębnione jednostki organizacyjne, którym państwo powierzyło wykonywanie zadań publicznych odrębnych od zadań innych podmiotów administracji publicznej i wyposażyło je w odpowiednie dla tych zadań kompetencje. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie są organizacyjnie i funkcjonalnie związane z administracją rządową w sposób umożliwiający zakwalifikowanie ich do struktur tej administracji. Istota problemu umiejscowienia wojewódzkich funduszy ochrony środowiska w systemie administracji publicznej wiąże się raczej z kwestią powiązania działalności funduszy ze strukturami samorządu terytorialnego i postrzegania wojewódzkich funduszy jako samorządowych jednostek organizacyjnych<sup>37</sup>. Stan ten wynika zarówno z kontekstu rozwoju historycznego tych instytucji, jak i płaszczyzny normatywnej (określenie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako samorządowych osób prawnych, liczne powiązania organizacyjne pomiędzy wojewódzkim funduszem a samorządem województwa). Kontrowersje w tym zakresie stały się przyczynkiem do nowelizacji ustawy Prawo

560

jednostek organizacyjnych, odpowiednio upoważnione organy wykonawcze jednostek pomocniczych, odpowiednio upoważnione podmioty prywatne realizujące funkcje z zakresu administracji publicznej.

<sup>35</sup> A. Miruć, *Wielość podmiotów administrujących*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 336.

<sup>36</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania zadań publicznych*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 203 i n.

<sup>37</sup> Zob. J. Jamiołkowski, *Status prawny wojewódzkich funduszy ochrony środowiska*, [w:] B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014, s. 85.

ochrony środowiska<sup>38</sup>, w wyniku której ustawodawca *expressis verbis* przesądził, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie są wojewódzkimi jednostkami organizacyjnymi, o których mowa w art. 8 ust. 1 u.s.w. Oznacza to, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie są jednostkami organizacyjnymi powołanymi do wykonywania zadań województwa, a tym samym zadania tych funduszy nie są zadaniami województwa i nie są wykonywane w jego imieniu i na jego rzecz. *A contrario* zadania te są zadaniami własnymi funduszu, który wykonuje je w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się, że podmioty powołane do życia ustawą i na podstawie jej norm ukształtowane organizacyjnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie przez państwo (w osobie ustawodawcy), realizujące ustawowo sprecyzowany zakres zadań publicznych, a ponadto korzystające z określonej przepisami prawa samodzielności w podejmowanych działaniach oraz odrębności finansowej są podmiotami prawa publicznego<sup>39</sup> określanymi również mianem osób prawnych prawa publicznego<sup>40</sup>. Rozdzielenie na rzecz tych podmiotów zadań (działań) administracyjnych stanowi w ocenie S. Fundowicza istotę decentralizacji administracji<sup>41</sup>. Dlatego też należy przyjąć, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowią zdecentralizowane, samodzielne podmioty prawa publicznego, wykonujące zadania publiczne, przy czym zadania te, w zależności od ustawowo określonych uprawnień tego podmiotu, mogą być wykonywane zarówno przy użyciu środków należących do sfery prawa administracyjnego, jak i w formie czynności cywilnoprawnych<sup>42</sup>. W ocenie M. Stahl, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska są samorządowymi osobami prawnymi, realizującymi zadania z zakresu administracji publicznej poprzez ustawowo określone formy, w tym również władcze, a przyznana im poprzez osobowość prawną samodzielność w wykonywaniu zadań i prowadzeniu gospodarki finansowej oraz wyodrębnienie organizacyjne w ramach aparatu administracji publicznej pozwala na uznanie ich za zdecentralizowane podmioty administracji publicznej<sup>43</sup>. Jak wskazuje M. Kulesza, fundusze te stanowią jeden z wielu samodzielnych podmiotów prawa publicznego (obok takich podmiotów, jak np. NBP, RPP, KRRiT, Pol-

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. Nr 99, poz. 569.

<sup>39</sup> M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, Glosa 2000/10, s. 10.

<sup>40</sup> Zob. S. Fundowicz, *Pojęcie osoby prawnej prawa publicznego*, Prz. Sej. 1999/2, s. 64 i n., tegoż, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, Sam. Teryt. 2000/3, s. 12 i n.

<sup>41</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

<sup>42</sup> Zob. M. Kulesza, *op. cit.*, s. 7.

<sup>43</sup> M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 527.

ski Związek Łowiecki czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny)<sup>44</sup>, będący instytucją decentralizacji administracji publicznej opartej na czynniku majątkowym. W ocenie tegoż Autora, ustrój współczesnej administracji opiera się na kooperacji wielu samodzielnych podmiotów wyposażonych w kompetencje i obarczonych określonym zakresem odpowiedzialności publicznoprawnej, działających w warunkach braku hierarchicznej podległości, których status prawny określają bezpośrednio przepisy rangi ustawowej, wyznaczające zakres odpowiedzialności publicznoprawnej i jednocześnie wyposażające je w kompetencje ze sfery administracji publicznej, istotne z punktu widzenia realizacji celów (zadań) publicznych<sup>45</sup>. W ujęciu modelowym administracja publiczna wykonywana jest zarówno przez scentralizowany aparat administracji rządowej, jak też wielopodmiotowy układ organów, władz i instytucji działających samodzielnie i wykonujących powierzone im w drodze ustawy zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>46</sup>. W układzie tym dominującą rolę ogrywiają struktury korporacyjne (samorząd terytorialny, samorząd zawodowy), co nie oznacza, iż struktury te wyczerpują pojemność wskazanego układu podmiotów.

562

Odrębnym od istoty pozycji publicznoprawnej wojewódzkich funduszy ochrony środowiska jest kwestia przyznania im osobowości prawnej. Jak zauważa M. Kulesza, osobowość prawna, jako pewna uniwersalna konstrukcja myślowa, jest konstrukcją prawa cywilnego i jest jedna w całym obszarze prawa – prywatnego i publicznego, i przynajmniej teoretycznie, atrybut ten nie ma wpływu na zakres praw i obowiązków publicznoprawnych danego podmiotu<sup>47</sup>. Zgodnie z art. 33 kodeksu cywilnego<sup>48</sup>, osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Oznacza to, że każda osoba prawna jest jednostką organizacyjną, nie każda natomiast jednostka organizacyjna jest osobą prawną. Osobą prawną jest tylko jednostka organizacyjna, którą ustawa za taką uznaje, przy czym uznanie to musi mieć charakter wyraźny i jednoznaczny<sup>49</sup>. Jednocześnie należy podkreślić, iż osobowość prawna, jako przymiot jednostki organizacyjnej, ma charakter

<sup>44</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 11.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>46</sup> Z. Leoński, Z. Janku, M. Szewczyk, M. A. Waligórski, *O tzw. dualistycznym modelu administracji terenowej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 354 oraz powołana tam literatura.

<sup>47</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 6.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 380, określany dalej skrótem k.c.

<sup>49</sup> J. Frąckowiak, [w:] M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 1, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 1027.

jednolity i brak jest jakichkolwiek podstaw do wyodrębniania rodzajów osobowości prawnej. Biorąc natomiast pod uwagę różnorodność jednostek organizacyjnych, którym ustawodawca przyznaje osobowość prawną, dokonuje się ich różnych klasyfikacji, w oparciu o zróżnicowane kryteria. W doktrynie prawa wskazuje się m.in. podział na osoby prawne publiczne i osoby prawne prywatne<sup>50</sup>, osoby korporacyjne i osoby prawne zakładowe<sup>51</sup>, osoby prawne typu korporacyjnego i fundacyjnego<sup>52</sup>. Z kolei wśród osób prawnych publicznych wymienia się Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, komunalne osoby prawne, inne publiczne osoby prawne<sup>53</sup>.

Przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska *expressis verbis* nadają wojewódzkim funduszom ochrony środowiska status samorządowych osób prawnych, przyjmując jednocześnie, iż nie są one wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Zabieg ten należy uznać za dość kontrowersyjny i stawiający pod znakiem zapytania realną treść cechy samorządności wskazanej osoby prawnej. Pojęcie samorządowej osoby prawnej jest pojęciem prawnym nieposiadającym ustawowo zdefiniowanego zakresu znaczeniowego. Pomimo licznych rozbieżności, dotyczących kwalifikowania określonego podmiotu do grupy samorządowych osób prawnych, powszechnie wskazuje się, iż przymiotnik samorządowy dookreślający osobę prawną odnosi się do swoistej więzi tej osoby prawnej z samorządem. Powiązania te mają charakter funkcjonalny, organizacyjny i majątkowy<sup>54</sup>. Jak zauważa S. Czarnow, podstawową cechą wyróżniającą samorządowe osoby prawne powinno być ich podporządkowanie majątkowe i kapitałowe jednostkom samorządu terytorialnego oraz wynikający z niego zakres uprawnień przysługujących organowi założycielskiemu, a więc szeroko rozumiane kryterium majątkowe<sup>55</sup>. Z kolei H. Izdebski podkreśla, że samorządowe osoby prawne w odróżnieniu od samorządowych jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej, stanowią odrębne od właściwych jednostek samorządu terytorialnego podmioty własności samorządowej, tak jak odrębne od Państwa są państwowe osoby prawne<sup>56</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wojewódzkie fundusze ochrony środowiska warunków tych nie spełniają. Ustawodawca bowiem w sposób jednoznaczny przesądził, iż wojewódzki fundusz nie jest wojewódzką sa-

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 1056–1057.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 1057.

<sup>52</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 3.

<sup>53</sup> J. Frąckowiak, *op. cit.*, s. 1059 i n.

<sup>54</sup> Zob. T. Dybowski, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 268.

<sup>55</sup> S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, Sam. Teryt. 2009/7–8, s. 43.

<sup>56</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 286.

morządową jednostką organizacyjną, co skutkuje również tym, że nie jest wojewódzką osobą prawną, o której mowa w art. 47 ust. 2 u.s.w. Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie wykonują zadań samorządu województwa i nie dysponują mieniem województwa, a istniejące zależności organizacyjne wynikają z przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań, a nie więzi funkcjonalnych. W obowiązującym stanie prawnym należy przyjąć, iż wojewódzkie fundusze ochrony środowiska nie stanowią elementu struktury wojewódzkiej administracji samorządowej, jak i administracji samorządu terytorialnego w ogóle. W związku z powyższym nadanie wojewódzkim funduszom ochrony środowiska statusu samorządowej osoby prawnej w drodze normatywnej, z pominięciem powszechnie przyjętego kontekstu znaczeniowego tego pojęcia, w tym występującego na poziomie języka prawnego, wprowadza niepotrzebny zamęt terminologiczny oraz liczne wątpliwości interpretacyjne<sup>57</sup>. W zdecydowanej większości regulacji prawnych kategoria podmiotowa samorządowych osób prawnych powiązana jest z pojęciem samorządowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Część tych regulacji, jak chociażby ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>58</sup>, o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>59</sup> czy o Narodowym Zasobie Archiwalnym<sup>60</sup>, ma charakter ogólnosystemowy, a prawidłowa wykładnia pojęcia samorządowej osoby prawnej i samorządowej jednostki organizacyjnej determinuje zakres działania wskazanych w tych aktach prawnych instytucji. Równie istotną kwestią jest zakres stosowania tzw. przepisów antykorupcyjnych<sup>61</sup>, w których, w mojej ocenie, nie uwzględniono możliwości funkcjonowania samorządowej osoby prawnej, znajdującej się poza strukturą samorządu terytorialnego.

564

<sup>57</sup> Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 lipca 2010 r., II SA/Ol 345/10, w którym to sąd uznał, że fundusze wojewódzkie nie są samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, w rozumieniu ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2099 co wyłącza jej stosowanie wobec członków zarządu funduszu. Pogląd ten należy uznać za nieuzasadniony. Skoro ustawodawca nadał wojewódzkim funduszom ochrony środowiska status samorządowych osób prawnych, to należy przyjąć, iż są one jednocześnie samorządowymi jednostkami organizacyjnymi (każda osoba prawna jest zgodnie z art. 33 k.c. jednostką organizacyjną), nie są one natomiast jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 651.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1446.

<sup>61</sup> Np. ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 2099, ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 ze zm.

## 5. Zakończenie

Przedstawiona analiza uwarunkowań prawnych funkcjonowania wojewódzkich funduszy ochrony środowiska uzasadnia tezę, iż stanowią one samodzielne, zdecentralizowane podmioty administracji publicznej, zarówno niewchodzące w strukturę administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego. Stan ten został osiągnięty poprzez stopniowe, ewolucyjne zmiany pozycji prawnoustrojowej funduszy, zmierzające do ich instytucjonalnego wyodrębnienia, a zarazem usamodzielnienia. O ile samo zjawisko budowania aparatu administracyjnego opierającego się na wielości samodzielnych, wysoko wyspecjalizowanych instytucji, działających na podstawie i w granicach prawa, wykonujących zadania publiczne za pomocą odpowiednio dobranych instrumentów prawnych, o charakterze władczym i niewładczym<sup>62</sup>, w pełni odpowiada konstytucyjnej zasadzie decentralizacji administracji publicznej, o tyle proces ten wymaga szczególnej troski ustawodawcy o zachowanie spójności systemu prawa i prawidłowe „wkomponowanie” takiego podmiotu w istniejące uwarunkowania prawne. Współczesna administracja publiczna stanowi układ dynamiczny podlegający ciągłym przeobrażeniom zarówno w aspekcie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Zachodzące procesy społeczne determinują zarówno zakres aktywności administracji publicznej, jak również formy jej działania oraz struktury organizacyjne. W piśmiennictwie podnosi się, iż tendencja do poszukiwania przez państwo nowych form organizacyjnych służących wykonywaniu zadań publicznych staje się trwałym zjawiskiem ustrojowym, związanym ze wzrastającymi potrzebami społecznymi i wynikającym stąd dążeniem do zwiększenia efektywności i sprawności administrowania<sup>63</sup>. Niesie ona jednak ze sobą zagrożenia wynikające z braku po stronie ustawodawcy „dbałości o prawidłowe zakwalifikowanie danego podmiotu i o jego staranne wpisanie do istniejącej siatki organizacyjnej”<sup>64</sup>, co z kolei prowadzi do „wymykania” się określonych podmiotów administracyjnych, ze względu na ich „nietykowość”, z utrwalonych i powszechnie przyjętych ram funkcjonowania administracji publicznej<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> M. Kulesza, *op. cit.*, s. 10.

<sup>63</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 216–217.

<sup>64</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 114.

<sup>65</sup> M. Szalewska, *op. cit.*, s. 251.