



Warszawa, 28 grudnia 2018 r.

MINISTER ŚRODOWISKA*Henryk Kowalczyk*

DFE.I-024.1.2018.PK

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2019 -01- 02
ZPL.	NR

**Pan
dr Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich***Szanowny Panie Rzeczniku!*

Odpowiadając na Pańskie pismo z 12 lutego 2018 r., znak: V.7200.28.2017.GH, dotyczące formy prawnej udzielania dotacji celowych na realizację przedsięwzięć służących ochronie środowiska (zmianę systemu ogrzewania na proekologiczne), przedstawiam, co następuje.

W ww. piśmie poruszona została kwestia wprowadzenia zmian legislacyjnych polegających na poddaniu kontroli sądów administracyjnych procedury oceny wniosków o dofinansowanie przeprowadzanej przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gminy i powiaty. Ustosunkowując się do argumentacji zawartej w Pańskim wystąpieniu w pierwszej kolejności pragnę wskazać, że zgodnie z art. 386 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2018 poz. 799, z późn. zm.), dalej także „POŚ” lub „ustawa”, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej także „NFOŚiGW” lub „Narodowy Fundusz”) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej także „wfośigw”) zostały zdefiniowane jako instytucje ochrony środowiska. Jak wynika z przepisów Tytułu VII ustawy „*Organy administracji oraz instytucje ochrony środowiska*” ustawodawca wyraźnie wyodrębnił różne kategorie podmiotów: organy administracji do spraw ochrony środowiska, o których mowa w art. 376 POŚ, których rozstrzygnięcia podlegają kontroli sądów administracyjnych, oraz instytucje ochrony środowiska, o których mowa w art. 386 ustawy, których ustroj, cele i formy działalności zostały szczegółowo uregulowane w POŚ. Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z art. 400 ust. 1 i 2 ustawy NFOŚiGW oraz wfośigw są, odpowiednio, państwową osobą prawną oraz samorządowymi osobami prawnymi w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), a więc państwową i samorządowymi osobami prawnymi utworzonymi na podstawie odrębnej ustawy w celu wykonywania zadań publicznych. Powyższe regulacje jednoznacznie wskazują, że intencją ustawodawcy nie było nadanie NFOŚiGW i wfośigw charakteru organów administracji publicznej, a w ślad za tym przypisanie im typowej dla organów administracji formy działania w postaci aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej).

Dlatego też zastrzeżenie Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej cywilnoprawnej formy działania w postaci udzielania dofinansowania na podstawie umów cywilnych było świadomym zabiegiem, zmierzającym do wyłączenia tej części działalności spod reżimu ustawy z dnia 14 czerwca

1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096), a zarazem spod kontroli sądownictwa administracyjnego.

Powyższe wyłączenie uzasadnione jest rolą, jaką NFOŚiGW oraz wfośigw pełnią w systemie finansowania ochrony środowiska, zapewniając skuteczne finansowanie zadań proekologicznych oraz osiąganie efektów ekologicznych adekwatnych do zaangażowanych środków publicznych. W mojej ocenie, takie rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę umożliwia również skuteczną realizację postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym art. 5 stanowiącego, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, art. 68 ust. 4 stanowiącego, że władze publiczne są obowiązane do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, oraz art. 74 ust. 1 i 2, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a także, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Pragnę podkreślić, że fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizując zadania ustawowe tworzą ofertę programową, która, w ramach wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska, określa cele środowiskowe podlegające dofinansowywaniu ze środków publicznych. Z kolei do wyboru przedsięwzięć realizujących te cele, fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej stosują transparentne i zobiektywizowane kryteria – podobnie jak inne instytucje finansowe, dokonują oceny wniosków o dofinansowanie. Ocena ta nie ma jednak charakteru decyzji administracyjnej oraz innego władczego i jednostronnego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach wnioskodawcy.

W mojej opinii, przy dalszej analizie stanu prawnego należy wziąć pod uwagę fakt, iż proces oceny wniosków złożonych w ramach naborów nie jest regulowany wprost przepisami POŚ, która ograniczyła się wyłącznie do wskazania uprawnień Rady Nadzorczej NFOŚiGW oraz rad nadzorczych wfośigw w zakresie ustalania kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Funduszy, ustalania zasad udzielania i umarzania pożyczek oraz trybu i zasad udzielania i rozliczania dotacji, ustalania zasad i trybu udzielania poręczeń, a także zatwierdzania wniosków Zarządu NFOŚiGW oraz zarządów wfośigw o udzielenie pożyczek i dotacji, których wartość jednostkowa przekracza wskazane w ustawie progi. Proces oceny wniosków został wprowadzony przez NFOŚiGW dla zachowania transparentności działań oraz zasady równego traktowania wszystkich wnioskodawców. Celem tego procesu jest wyselekcjonowanie wniosków, które spełniają wymagania programowe przyjęte przez Narodowy Fundusz. Zaznaczyć należy, iż sama ocena pozytywna wniosku nie jest równoznaczna z rozstrzygnięciem o przyznaniu dofinansowania. Prowadzi ona bowiem do etapu uszczegóławiania wniosku, przy uwzględnieniu uwag i sugestii NFOŚiGW, którego celem jest osiągnięcie najlepszych efektów za przekazane środki. Dopiero w oparciu o tak ukształtowany projekt zawierana jest umowa o dofinansowane przedsięwzięcia. Dlatego informacja o ocenie wniosku nie może być utożsamiana z etapem kończącym się orzeczeniem mającym bezpośredni wpływ na uprawnienia i obowiązki wnioskodawców, który mogłoby być kwalifikowane jako przedmiot oceny sądów administracyjnych w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302). Podobnie działają także wfośigw, które również finansują ochronę środowiska i gospodarkę wodną w ramach czynności cywilnoprawnych.

Należy ponadto mieć na uwadze, że na mocy art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontroli sądów administracyjnych poddane są akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Tymczasem, w świetle przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska odnoszących się do finansowania ochrony środowiska oraz działalności funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie można mówić o wynikających z tej ustawy uprawnieniach określonych kategorii podmiotów do uzyskania finansowania. Ustawa nie zawiera przepisów materialnych, z których takie uprawnienie można by wywieść. Istotą rozwiązań ustawowych jest określenie, jakiego rodzaju działania służące

realizacji polityk publicznych, w tym przypadku polityki ekologicznej, mogą być finansowane ze środków będących w dyspozycji powołanych w tym celu instytucji, tj. funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. To, że w przypadku niektórych działań beneficjentami dofinansowania są osoby fizyczne (gospodarstwa domowe) związane jest z rezultatami uzyskiwanymi dzięki wsparciu ze środków publicznych, przyczyniającymi się do realizacji polityki w dziedzinie ochrony środowiska. Finansowanie przez fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej ma więc służyć osiągnięciu określonych efektów, których uzyskanie nie jest możliwe (lub jest bardzo utrudnione) bez podjęcia się przez beneficjentów (w przypadku działań związanych z ochroną powietrza m.in. osób fizycznych – gospodarstw domowych) realizacji danego rodzaju przedsięwzięć. Działania funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej sprowadzają się do zaproponowania instrumentów wsparcia potencjalnym beneficjentom, które skłonią ich do działań wpisujących się w cele polityki ekologicznej, nie polegają natomiast na realizacji już istniejących praw podmiotowych określonych osób. Na gruncie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o finansach publicznych można analogicznie scharakteryzować również działania gmin i powiatów w zakresie finansowania ochrony środowiska w formie dotacji celowych.

Następnie pragnę poinformować, że za niezasadne uważam odniesienie sytuacji oceny wniosków przez NFOŚiGW czy wfośigw do orzeczeń sądów administracyjnych zapadłych na kanwie spraw dotyczących odrzucenia wniosku o przyznanie dofinansowania projektu na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 478 oraz poz. 1669), czy też negatywnego rozpatrzenia wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej, bezrobotnej, jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 poz. 511, z późn. zm.), w trybie przewidzianym rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej. Wyroki te odnoszą się bowiem do odmiennego stanu faktycznego i prawnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, iż zgodnie z art. 411 ust. 8 POŚ NFOŚiGW udziela dotacji oraz pożyczek w formie umowy cywilnoprawnej. W tym miejscu wskazać należy na orzeczenie NSA z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 861/10, w którym zaznaczono, że „skoro art. 411 ust. 8 POŚ stanowi, iż dotacji (...) i pożyczek udziela się na podstawie umów cywilnoprawnych, to należy przyjąć, że przepis ten jednocześnie wyklucza podejmowanie decyzji w tym zakresie”. Skoro zatem działanie podmiotu ma charakter czynności cywilnoprawnej, to zawarcie tej umowy oraz czynności negocjacyjne poprzedzające zawarcie takiej umowy nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej (patrz także postanowienie NSA z dnia 21 lutego 1997 r., sygn. akt I SA 264/97). Z samego bowiem faktu, że NFOŚiGW wykonuje zadania publiczne i dysponuje środkami publicznymi nie wynika jeszcze, że są to zadania z zakresu administracji publicznej, ponadto nie wszystkie zadania z zakresu tradycyjnie pojmowanej administracji publicznej muszą być wykonywane w formach władczych (decyzja, postanowienie), gdyż dopuszcza się w tym zakresie także formy cywilnoprawne (umowa) (postanowienie NSA z dnia 5 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 390/09). W postanowieniu z dnia 27 stycznia 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 3994/15, WSA w Warszawie wyjaśnił z kolei, że wydane w sprawie pismo NFOŚiGW o odrzuceniu wniosku o dofinansowanie przedsięwzięcia nie stanowi decyzji, informacja ta nie stanowi też innego aktu, który mógłby być przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, ani nie jest też czynnością dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Jak wskazał WSA: „Uprawnienie do otrzymania dofinansowania nie wynika bowiem wprost z przepisów prawa. Powstaje ono na skutek rozstrzygnięcia NFOŚiGW podjętego po uwzględnieniu

przesłanek, o których mowa w regulaminie konkursu. Ponadto treść ww. regulaminu również wskazuje, że czynności wykonywane na jego podstawie mają charakter cywilnoprawny. Podkreślenia wymaga, że czynności poprzedzające zawarcie umowy nie statuują zobowiązania NFOŚiGW, a nadto nie są rozstrzygnięciem władczym – mają natomiast na celu ustalenie warunków dofinansowania.”. Dlatego też w orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym NFOŚiGW, działając w ramach form wskazanych w PoŚ, jako państwowa osoba prawna, nie działa w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, ale jako strona umowy cywilnoprawnej i podmiot prawa prywatnego oraz na podstawie samodzielnie ustalonych zasad (por. postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 1453/17).

Wyczerpująco do kwestii statusu prawnego i form działalności NFOŚiGW Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się również w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 697/15, w którym Sąd stwierdził m.in.: „(...) Narodowy Fundusz nie został zaliczony przez ustawodawcę do organów ochrony środowiska wymienionych w art. 376, lecz zgodnie z art. 386 pkt 3 Poś, został określony jako jedna z instytucji ochrony środowiska. Powyższe świadczy jednoznacznie o tym, że ustawodawca świadomie nie chciał Narodowego Funduszu włączyć do grona organów administracji do spraw ochrony środowiska, które wymienił w innym dziale ustawy – Poś. Twierdzenie więc w tym przypadku, że Narodowy Fundusz jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jest jawnym naruszeniem woli ustawodawcy, sprzecznym z ratio legis tej ustawy. (...) Przyjąć można, że dany podmiot jest organem w znaczeniu funkcjonalnym. Nie można jednak przyjąć domniemania decyzji administracyjnej jako formy działania administracji publicznej, albowiem taka koncepcja musi wynikać wprost z przepisów prawa pozytywnego. Przy czym, w niniejszej sprawie, okolicznością stojącą takim ustaleniom na przeszkodzie jest także art. 411 ust. 8 Poś, zgodnie z którym Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Przepis ten określa, zatem inną niż akt administracyjny prawną formę działania administracji publicznej tj. czynność cywilnoprawną. (...) Stosunki prawne oparte na umowie cywilnoprawnej, z której wynikają prawa i obowiązki stron, tradycyjnie w doktrynie i orzecznictwie są zaliczane do spraw cywilnych, podlegających orzecznictwu sądów powszechnych (art. 1 i art. 2 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego – Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.). Za takim poglądem w omawianej sprawie przemawia też wykładnia art. 410a ust. 1 w zw. z art. 411 ust. 8 Poś. Nie można zgodzić się z poglądem, że formy cywilnoprawnej (umowy) ustawodawca nie określił w ustawie – Prawo ochrony środowiska, przeczy temu pogładowi literalne brzmienie art. 411 ust. 8 Poś. Skład orzekający w rozpoznawanej sprawie podziela jednolity pogląd prezentowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach z dnia 5 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 390/09 i z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 937/10 zgodnie z którym, jeżeli przepis art. 411 ust. 8 Poś stanowi, że dotacji (w tym mieszczą się również dopłaty z art. 410a ust. 1) i pożyczek udziela się na podstawie umów cywilnoprawnych, to należy przyjąć, że przepis ten, jednocześnie wyklucza podejmowanie decyzji w tym zakresie. Za prawidłowością powyższego poglądu w rozpoznawanej sprawie przemawiają też inne postanowienia ustawy - Poś oraz brak regulacji odsyłających do przepisów ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej KPA) w tym zakresie. (...)”.

Na intencjonalność wyłączenia działalności NFOŚiGW i wfośigw w zakresie udzielania dofinansowania spod regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego oraz spod kontroli sądów administracyjnych wskazuje również okoliczność, że w tych przypadkach, w których ustawodawca uznał to uzasadnione charakterem spraw rozstrzyganych przez NFOŚiGW, jako formę działania wskazano decyzję administracyjną. W sprawach tych Prezes Zarządu NFOŚiGW działa jako organ administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Wynika to jednak z wyraźnych regulacji ustawowych, jak np. art. 142 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2017 r. poz.

2126, z późn. zm.), i w świetle przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska nie może być odnoszone do działalności NFOŚiGW czy wfośigw prowadzonej na podstawie tej ustawy.

Ponadto, w mojej ocenie, w kontekście przedstawionej argumentacji, ewentualne poddanie procesu oceny wniosków kontroli sądów administracyjnych mogłoby naruszać wynikające z POŚ uprawnienie NFOŚiGW oraz wfośigw do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej, wynikające z art. 400q ust. 1 ustawy.

Odnosząc się następnie do argumentacji wskazującej, iż poddanie oceny wniosków kontroli sądów administracyjnych stanowiłoby wypełnienie zasad instancyjności i zaskarżalności rozstrzygnięć zapadłych w tym zakresie pragnę zaznaczyć, iż w przyjętym przez Zarząd NFOŚiGW wzorze regulaminu naboru wniosków, który jest stosowany w każdym ogłaszanych naborze, zapewnione jest stosowanie zasady skargowości i instancyjności. Jak wskazuje NFOŚiGW, ww. regulamin przewiduje bowiem uprawnienie wnioskodawcy do wystąpienia do Zarządu NFOŚiGW z żądaniem przeprowadzenia ponownej oceny odrzuconego wniosku. NFOŚiGW zwraca dodatkowo uwagę, że również analiza części regulaminów naboru ogłaszanych przez wfośigw (np. regulamin naboru wniosków na udzielenie dofinansowania w formie dotacji na zadania z zakresu usuwania Barszczu Sosnowskiego w Województwie Zachodniopomorskim ze środków WFOŚiGW w Szczecinie na rok 2018; regulamin WFOŚiGW w Poznaniu naboru w ramach programu priorytetowego termomodernizacja budynków mieszkalnych jednorodzinnych „termo-2017”) wskazuje na zapewnienie analogicznego systemu ponownego rozpatrywania sprawy po negatywnej ocenie wniosku.

Nie podzielam również opinii zawartych w Pańskim piśmie dotyczących braku możliwości korzystania przez wnioskodawców z prawa do sądu i ochrony praw podmiotów ubiegających się o dofinansowanie, w tym dochodzenia odszkodowania za ewentualne szkody poniesione przez wnioskodawców w związku z wadliwym działaniem NFOŚiGW oraz wfośigw na etapie oceny wniosku. Mając na uwadze cywilnoprawny charakter działalności tych instytucji, wnioskodawca może wystąpić do sądu powszechnego z powództwem o odszkodowanie za poniesione szkody, co wynika z art. 72 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 oraz poz. 1104). Jak wynika z informacji przekazanych przez NFOŚiGW, wnioskodawcy/beneficjenci korzystają z sądowej drogi dochodzenia swoich praw wobec NFOŚiGW. Analiza spraw (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie I Wydział Cywilny z dnia 10 maja 2013 r., sygn. akt IA Ca 1326/12; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie III Wydział Cywilny z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt III C 1069/15) wskazuje, że sądy powszechne merytorycznie rozpatrują złożone pozwy o złożenie zastępczego oświadczenia woli albo o zapłatę. Ze względu na wspólną dla NFOŚiGW i wfośigw regulację art. 411 ust. 8 ustawy – Prawo ochrony środowiska dotyczącą podstawy udzielania dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazywania środków finansowych w ramach finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej należy uznać, że taka sama droga ochrony praw i dochodzenia roszczeń przysługuje wnioskodawcom wobec wfośigw. Należy również mieć na uwadze, że odpowiadające za wybór przedsięwzięć do dofinansowania oraz gospodarowanie środkami NFOŚiGW i wfośigw zarządy Funduszy poddane są także kontroli rad nadzorczych tych instytucji. Na mocy art. 400 h ust. 1 pkt 1 POŚ rady nadzorcze odpowiadają za ustalanie kryteriów wyboru przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy. Z kolei na mocy postanowień zawartych w art. 400 h ust. 1 POŚ rady nadzorcze funduszy otrzymały szerokie uprawnienia kontrolne. W szczególności na podstawie art. 400 h ust. 1 pkt 4 i 6 POŚ rady nadzorcze mają uprawnienie do zatwierdzania rocznych sprawozdań Zarządu Narodowego Funduszu oraz zarządów wojewódzkich funduszy z działalności i rocznych sprawozdań finansowych Narodowego Funduszu i wojewódzkich funduszy oraz prowadzenia kontroli działalności Zarządu Narodowego Funduszu i zarządów wojewódzkich funduszy. Ponadto NFOŚiGW oraz wfośigw jako instytucje dysponujące środkami publicznymi podlegają zasadom gospodarki finansowej wynikającym z ustawy z dnia 27 sierpnia

2009 r. o finansach publicznych, w szczególności zasadzie jawności oraz przejrzystości finansów publicznych.

Nawiązując do pokrewnej gospodarowaniu środkami NFOŚiGW i wfośigw materii gospodarowania funduszami Unii Europejskiej, chciałbym zauważyć, że sądowa kontrola legalności działań instytucji zarządzającej 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. 2018 poz. 1431), dalej „ustawa wdrożeniowa”, w procesie wyboru projektu do dofinansowania jest ograniczona do kryterium legalności rozumianego jako zgodność albo niezgodność oceny z prawem powszechnie obowiązującym i niesprzecznymi z nim postanowieniami systemu realizacji. Co istotne, nawet wówczas sąd nie jest uprawniony do weryfikacji merytorycznej oceny projektu, dokonanej przez ekspertów, np. poprzez odmienną ocenę założeń tego projektu i przyznanie określonej liczby punktów ocenianemu projektowi, lecz uprawniony jest do kontroli sporządzonej oceny w kontekście przestrzegania kryteriów tej oceny, takich jak równość, przejrzystość, bezstronność, niezmienność i rzetelność, wywodzonych z przepisów ustawy wdrożeniowej, a także z punktu kompletności tej oceny oraz jasności przyjętych kryteriów (por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 2249/13). W wyroku WSA w Krakowie z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. akt I SA/Kr 1282/17, odnoszącym się do ustawy wdrożeniowej wyraźnie wskazano, że sąd administracyjny nie został wyposażony w kompetencje, aby ocenić i podważyć wiedzę fachową ekspertów dokonujących merytorycznej oceny projektu. Nie ma bowiem wiedzy specjalistycznej, przy czym w postępowaniu przed sądem administracyjnym wyłączono możliwość przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. W wyroku tym wyraźnie wskazano, że sąd administracyjny nie ma kompetencji ani też odpowiednich narzędzi procesowych, aby dokonać merytorycznej oceny projektu.

Należy też mieć na względzie fakt, że specyfika systemu finansowania ochrony środowiska polega na kierunkowym, ściśle określonym wydatkowaniu środków pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na działania w sferze zrównoważonego rozwoju, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. NFOŚiGW w swoich działaniach kieruje się priorytetami wyznaczonymi dokumentami strategicznymi Rady Ministrów, w tym Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (SOR), a także innymi dokumentami strategicznymi, tj.: Strategią działania NFOŚiGW na lata 2017-2020 oraz Wspólną Strategią działania NFOŚiGW oraz wfośigw na lata 2017-2020. Zapewnia to stabilną i długoletnią ofertę programową, która wyznacza cele środowiskowe dofinansowywane ze środków publicznych. Należy podkreślić, że zasady stosowane przez NFOŚiGW w zakresie wyboru przedsięwzięć oparte są na transparentnych i zobiektywizowanych kryteriach, które zapewniają stwarzanie równych szans dla wszystkich wnioskodawców, efektywne wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska, zachowanie standardów środowiskowych i uwzględnianie zagadnień horyzontalnych. Postępowania konkursowe są przeprowadzone w sposób rzetelny i przejrzysty, z zagwarantowaniem zasad bezstronności wyboru projektów oraz równości wnioskodawców. Zasady wyboru projektów są jednakowe dla wszystkich uczestników, a kryteria wyboru projektów tj.: dostępu, jakościowe, horyzontalne, a także szczegółowe kryteria ustalane dla poszczególnych programów priorytetowych, z uwagi na zróżnicowanie dziedzin, charakteru i wielkości przedsięwzięć oraz form ich dofinansowania – są podawane do publicznej wiadomości. Podobne zasady są stosowane również przez wfośigw.

Na marginesie powyższych rozważań należy dodać, że ww. zasady i tryb wyboru przedsięwzięć przez NFOŚiGW były poddane szczegółowej ocenie prawnej w ramach prowadzonych w 2018 r. prac legislacyjnych i parlamentarnych nad nowelizacją ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. W ustawie z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1356), w której NFOŚiGW powierzono zadania zarządzającego państwowym funduszem celowym, tj. Funduszem Niskoemisyjnego Transportu, został

określony tryb postępowania w zakresie wyboru projektów do wsparcia, nawiązujący do zasad stosowanych przez NFOŚiGW w zakresie przeprowadzania konkursów i wyboru projektów, tj. bez kontroli sądowno-administracyjnej.

Moim zdaniem, w świetle przedstawionych powyżej argumentów, nie ma podstaw do rozpoczęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany obecnie obowiązujących rozwiązań i wprowadzenia kontroli sądowno-administracyjnej udzielania dotacji przez NFOŚiGW oraz wfośigw, gdyż prawo do sądu w tym zakresie przyznane jest przez możliwość rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny. Pragnę przy tym ponownie zaznaczyć, że ze względu na w znacznej mierze wspólne podstawy prawne działania NFOŚiGW i wfośigw, określone przede wszystkim ustawą – Prawo ochrony środowiska, ocena przyjętych rozwiązań prawnych dokonywana w kontekście działalności NFOŚiGW musi być uznana za aktualną również w odniesieniu do wfośigw.

Przechodząc do kwestii wprowadzenia kontroli sądów administracyjnych procesu przyznawania dotacji celowych związanych z ochroną środowiska udzielanych przez gminy oraz powiaty, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że postanowienia regulujące to zagadnienie znajdują się w kilku aktach prawnych. Przepisy POŚ wytyczają bowiem jedynie ramy działania jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „jst”) w tym obszarze. W szczególności w art. 403 ust. 1 i 2 POŚ wskazano, iż finansowanie ochrony środowiska (w zakresie określonym w tych przepisach) należy do zadań powiatów oraz zadań własnych gmin. Natomiast art. 403 ust. 4 POŚ stanowi, że finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, może polegać na udzielaniu dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z budżetu gminy lub budżetu powiatu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. Z kolei przepis art. 403 ust. 5 POŚ wskazuje, że zasady udzielania dotacji celowej obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały. Zgodność z prawem przedmiotowych uchwał jest kontrolowana przez właściwą regionalną izbę obrachunkową lub wojewodę.

W tym miejscu należy stwierdzić, że zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Zgodnie zaś z postanowieniami art. 85-86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. Stosownie zaś do art. 101 ww. ustawy każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z uwagi na to, że dotacje na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji związane z ochroną środowiska są dotacjami celowymi, treść uchwały podjętej przez jst na podstawie art. 403 ust. 5 POŚ powinna uwzględniać ograniczenia ustanowione w ustawie o finansach publicznych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 250 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;

- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w dziale V tej ustawy.

Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone przepisy, tryb postępowania w sprawie udzielenia dotacji powinien określać czynności, których realizacja będzie poprzedzała zawarcie umowy o dofinansowanie.

W ramach takiej procedury określone powinny być:

- 1) metody podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania dotacji i regułach jej uzyskania;
- 2) wskazanie dokumentu inicjującego proces przyznawania dotacji;
- 3) zasady prowadzenia naboru wniosków;
- 4) sposób oceny tych dokumentów (w tym kryteria ich akceptowania lub odrzucania) i termin ich rozpatrzenia.

W orzecznictwie przyjmuje się (np. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 5 lutego 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 809/13), że z uchwał podejmowanych na podstawie art. 403 ust. 5 POŚ wynika podział czynności związanych z udzieleniem dotacji na dwa etapy, tj.:

- 1) czynności zainicjowane złożeniem wniosku przez zainteresowany podmiot, kończące się formalnym zweryfikowaniem wniosku,
- 2) zawarcie umowy w sprawie udzielenia dotacji, podlegające reżimowi cywilnoprawnemu.

W świetle przyjętych regulacji w działaniach gmin i powiatów dotyczących udzielania dofinansowania na przedsięwzięcia służące ochronie środowiska nie można dopatrywać się, podobnie jak w przypadku NFOŚiGW i wfośigw, aktów administracyjnych, lecz form niewładczych. Dodatkowo, jak wskazano powyżej, działalność gmin i powiatów w zakresie określania zasad udzielania wsparcia jest poddana ocenie organów nadzorczych, a także może być przedmiotem oceny sądów administracyjnych.

Chciałbym ponadto zaznaczyć, że ponieważ – w zakresie dotyczącym udzielania dotacji celowych przez gminy i powiaty – poruszona przez Pana Rzecznika problematyka koresponduje z szerszą materią zasad prowadzenia gospodarki budżetowej przez jednostki samorządu terytorialnego regulowaną ustawą o finansach publicznych, to uważam, że ewentualne zmiany w ustawie – Prawo ochrony środowiska mogłyby być jedynie elementem szerszych zmian dotyczących zasad działania jst, w tym ich działalności związanej z finansowaniem innych przedsięwzięć niż te służące ochronie środowiska. Tym samym wykraczałoby to poza właściwość Ministra Środowiska.

Proszę o przyjęcie powyższych wyjaśnień.

z poważaniem

MINISTER ŚRODOWISKA

Henryk Kowalczyk
Henryk Kowalczyk