

# ŚIST

Świętokrzyski Instytut  
Samorządu Terytorialnego

## 2023

### NARODOWY FUNDUSZ ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w swojej pierwotnej formie został utworzony w 1989 roku jako fundusz celowy. Od 2010 roku działa jako państwowa osoba prawna. Podstawę prawną jego działalności określają art.400-411a ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 oraz statut nadany Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 roku.

Głównym zadaniem NFOŚiGW (nazywanego dalej Funduszem) jest finansowanie działań z zakresu szeroko pojętej ochrony środowiska, które bardziej szczegółowo opisuje art.400b ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku. W kolejności artykuł ten wskazuje na finansowanie przez Fundusz celów określonych w art.400a i art.410a. Art.400a stanowi szczegółowe określenie tego jakie działania mogą być dofinansowane jako zadania funduszu. Jest to obszerne i kazuistyczne wyliczenie działań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej między innymi: ochrony wód, wdrażania nowych technologii i prowadzenia badań, przeciwdziałania klęskom żywiołowym. Warto zaznaczyć, że pomimo treści art.400a ust. 1 pkt 42 „inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i polityki ekologicznej państwa” cele wskazane w art.400b nadal stanowią katalog zamknięty nawet jeśli trudno o jednoznaczne przypisanie mu takich cech. Art.400a ust.2 nadaje również ministrowi właściwemu do spraw środowiska możliwość określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków udzielania pomocy publicznej na cele określone w ust.1. Zakres zadań funduszu rozszerza również wspomniany wcześniej art.410a u.p.o.ś. który daje możliwość dofinansowania działań inwestycyjnych z zakresu demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji oraz gospodarowania odpadami powstałymi w jego wyniku. Potrzeba takiego rozszerzenia wynikła z wejścia w życie ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji z dnia 20 stycznia 2005 roku. Fundusz może również powierzać część swoich zadań funduszom wojewódzkim co nie wyłącza jednak jego odpowiedzialności za ich wykonywanie. Warto również zwrócić uwagę na art.400b ust.5a. Wskazuje on, iż na mocy ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych Fundusz jest zarządcą Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, ten z kolei wykonuje wyodrębnione zadania.

Drugą kwestią zawartą w art.400b są zadania Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji, które wykonuje fundusz. Stanowią one dofinansowywanie ze środków uzyskanych

ze zbycia jednostek przyznanej emisji: działań adaptacyjnych do zmian klimatu, programów związanych z ograniczeniem lub unikaniem krajowej emisji gazów cieplarnianych, pochłanianiem lub sekwestracją dwutlenku węgla oraz innych zadań z zakresu ochrony powietrza.

Zasady prowadzenia przez Fundusz gospodarki finansowej określa art.400q u.p.o.ś. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako państwowa osoba prawna prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Wydatki na wykonywanie swoich zadań pokrywa z własnych środków i uzyskiwanych wpływów. Fundusz nie jest jednak całkowicie samodzielny w wykonywaniu swojej gospodarki finansowej musi on bowiem w pełni wykorzystywać środki pochodzące z Unii Europejskiej. Fundusz, zgodnie z art.400q ust.3 prowadzi swoją gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu. Zakres planu w sposób szczegółowy określa art.400q ust.4. Fundusz musi wskazać w rocznym planie finansowym: przychody z prowadzonej działalności, dotacje z budżetu państwa, koszty, środki na wydatki majątkowe, środki przekazane innym podmiotom, stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku, stan środków pieniężnych na początek i koniec roku. Plan finansowy sporządzany jest na rok budżetowy i dwa kolejne lata w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. Ponadto u.p.o.ś. przewiduje możliwość wprowadzenia zmian do planu finansowego w zakresie kosztów i przychodów. Czynność ta odbywa się za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska, wydaną po uzyskaniu opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu. O wszystkich zmianach dokonanych w tym zakresie należy niezwłocznie powiadomić ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Prowadzenie gospodarki budżetowej w sposób szczegółowy opisuje rozporządzenie rady ministrów z dnia 16 listopada 2010 roku w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Fundusz, ze względu na charakter swojej gospodarki finansowej musi posiadać pozabudżetowe źródła finansowania. Źródła te określa art.401 u.p.o.ś. W pierwszym rzędzie to wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Kary te ustalane są i wymierzane na podstawie u.p.o.ś. oraz Prawa wodnego i ustawy o ochronie przyrody. Art. 401 wskazuje również przychody o charakterze fakultatywnym, którymi mogą być: dobrowolne wpłaty, zapisy, darowizny, świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z

fundacji oraz wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto przychody Funduszu stanowią również środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Fundusz może również otrzymywać dotacje z budżetu państwa. Takie dotacje wymagają jednak umocowania w odrębnych przepisach, z czego wynika, że sama ustawa nie daje wystarczających podstaw do otrzymania takich dotacji. Dwa kolejne źródła przychodów wskazuje ust.5, są nimi wpływy z emisji obligacji własnych oraz „inne przychody związane z działalnością tych funduszy”. Przykładem takich działalności mogą być chociażby wpływy z tytułu czynszu najmu pomieszczeń w budynku stanowiącym własność funduszy. Kolejne istotne źródło przychodów Funduszu stanowią kredyty i pożyczki, do których zaciągania upoważnia go art.401 ust.6. Ust.7 wymienia z kolei wpływy, na które fundusz posiada zagwarantowaną wyłączność.

Kolejnym obszernym zagadnieniem z zakresu gospodarki finansowej Funduszu jest przeznaczenie jego środków określone w art.401d u.p.o.ś. Stanowi on podobnie jak art.400a ust.1 bardzo szczegółowe i kazuistyczne wyliczenie wskazujące na co zostają przeznaczone środki z konkretnych źródeł wskazanych w art.401. Warto również zaznaczyć, że środki te przekazywane są zawsze w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów bądź połowa tej kwoty w przypadku ust.2 i 3. Wysokości tych zobowiązań mogą zostać jednak zmniejszone za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska. Ust.11a zobowiązuje ponadto fundusz do dokonywania corocznych wpłat na rzecz Funduszu Dróg Samorządowych w wysokości i na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych. Ust.12 daje również możliwość finansowania celów innych niż wskazane w przedstawionych wyżej ustępach, zastrzega jednak, że odbywa się ono wyłącznie w formie pożyczek. Warto również nadmienić, że ustawodawca wskazał przeznaczenie środków pochodzących ze sprzedaży jednostek Kioto odrębnie w art.401d. Takie wyodrębnienie nie ma jednak podstaw systemowych a jest jedynie związane z wejściem w życie wspomnianej już wcześniej ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji. Można zatem zauważyć wyraźne powiązanie pomiędzy przeznaczaniem tym środków a wykonywaniem przez Fundusz zadań Krajowego operatora systemu zielonych inwestycji. Nie jest to również przypadek odosobniony. Zadania funduszu wskazane szczegółowo w art.400a znajdują pełne pokrycie w przeznaczeniu środków przychodów wskazanym w art.401d. Środki

Funduszu mogą być również przeznaczane na dofinansowywanie jednostek budżetowych w ramach działalności na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej na mocy art.410c. Artykuł ten mówi również o tworzeniu rezerwy celowej w wysokości odpowiadającej kwocie środków przekazywanych państwowym jednostkom budżetowym przez Fundusz. Fundusz przeznaczają również swoje środki na rzecz odszkodowań wynikających z niewykonania lub nienależytego wykonania umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji na mocy art.410f oraz może za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska przeznaczać środki na wspieranie projektów i inwestycji w ramach ochrony środowiska i gospodarki wodnej poza granicami kraju na mocy art.410d.

Fundusz przeznaczają swoje środki w formach wskazanych przez art.411 u.p.o.ś. Dopuszczanymi formami finansowania zadań mogą być: udzielanie pożyczek, udzielanie dotacji w tym dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych i dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji oraz nagrody za działalność na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, niezwiązaną z wykonywaniem obowiązków pracowników administracji rządowej i samorządowej.

Z powyższych można wnioskować, że zadania wykonywane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, znajdują pokrycie w przeznaczanych przez niego środkach a co za tym idzie są one wykonywane zgodnie z gospodarką finansową Funduszu. Jako postulat de lege ferenda zasugerować można wprowadzenie instrumentów prawnych, pozwalających na przekazywanie części dochodów budżetu państwa pochodzących z podatku akcyzowego od paliw jako przychodów do środków NFOŚiGW.