

Marta Górka

Uniwersytet Zielonogórski

marta-gorka@o2.pl

## Skuteczność i efektywność realizacji zadań publicznych przez szczególne (nietypowe) podmioty administracji publicznej

*Effectiveness and efficiency of public tasks implementation by special (non-standard) public administration entities.*

### STRESZCZENIE

Polski ustawodawca coraz częściej wykracza poza tradycyjne (doktrynalne) rozumienie podmiotu administracji publicznej i tworzy nowe (szczególne) podmioty administracji. Zjawisko to związane jest z coraz większą liczbą i zróżnicowaniem zadań realizowanych przez administrację publiczną. Wzrost potrzeb i oczekiwań współczesnych społeczeństw wobec administracji publicznej przyczynia się do powstania nowych form organizacyjnych podmiotów administracji publicznej, które nie mieszczą się już w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracyjnego. Ustawodawca tworząc szczególne podmioty wyposaża je w kompetencje do sprawowania administracji publicznej w określonym zakresie. Głównym powodem powołania do życia szczególnych (nietypowych) podmiotów administracji jest postulat realizacji zadań publicznych. Badając wykonanie zadania publicznego należy ocenić skuteczność i efektywność jego realizacji przez poszczególne jednostki, w tym także przez szczególne podmioty administracji publicznej. Jednym z szczególnych podmiotów administracji realizujących zadania publiczne jest należący do grupy funduszy celowych Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

**Słowa kluczowe:** szczególny podmiot administracji, efektywność, zadanie publiczne, fundusze celowe, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

### WSTĘP

Polski ustawodawca coraz częściej wykracza poza tradycyjne (doktrynalne) rozumienie podmiotu administracji publicznej i tworzy nowe (szczególne) podmioty administracji. Zjawisko to związane jest z coraz większą liczbą i zróżnicowaniem zadań realizowanych przez administrację publiczną. Pamiętajmy, że w przypadku

administracji publicznej mamy do czynienia z działalnością prowadzoną wobec innych osób i na ich rzecz (działalność służebna, usługowa), która podejmowana jest podstawie odpowiednich ustaw. Działalność administracji związana jest z funkcjonowaniem zorganizowanych zespołów ludzkich (instytucji), które powołane są do realizacji określonych celów (zadań)<sup>1</sup>. W konsekwencji, głównym problemem przed jakim staje administracja publiczna jest wybór sposobu (metody) wykonywania zadań, bardzo często jest to wybór pomiędzy publicznoprawną a prywatnoprawną metodą realizacji przydzielonych zadań. Na tym tle dochodzi do sporów między przedstawicielami doktryny jak i praktykami. Część postuluje, że odejście od tradycyjnego stosunku administracyjno-prawnego na rzecz regulacji cywilistycznych może powodować ograniczenie dostępu dla obywatela do usług publicznych. Z kolei zwolennicy modelu prywatnoprawnego podnoszą, że cywilistyczna forma realizacji zadań publicznych jest znacznie skuteczniejsza i efektywniejsza pod kątem ich realizacji. Pogłębiające się procesy decentralizacji i prywatyzacji oraz zmiana stosunków gospodarczych i własnościowych powodują, że administracja publiczna coraz częściej sięga do różnorodnych form działań mieszczących się w sferze prawa prywatnego (cywilnego)<sup>2</sup>.

Głównym powodem powołania do życia szczególnych (nietypowych) podmiotów administracji jest postulat realizacji zadań publicznych. Badając wykonanie zadania publicznego należy ocenić skuteczność i efektywność jego realizacji przez poszczególne jednostki, w tym także przez szczególne podmioty administracji publicznej. Jak wygląda realizacja przydzielonych im przez ustawodawcę zadań publicznych czy celowe jest tworzenie i funkcjonowanie tych podmiotów w tym kontekście?

## NIETYPOWE PODMIOTY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Wzrost potrzeb i oczekiwań współczesnych społeczeństw wobec administracji publicznej przyczynia się do powstania nowych form organizacyjnych podmiotów administracji publicznej, które nie mieszczą się już w tradycyjnym ujęciu podmiotu administracyjnego. Ustawodawca tworząc szczególne podmioty wyposaża je w kompetencje do sprawowania administracji publicznej w określonym zakresie. Do powstania tych nowych form organizacyjnych przyczyniły się przede wszystkim zmiany ustrojowe, rozwój społeczny i gospodarczy, prywatyzacja zadań publicznych i europeizacja prawa administracyjnego. Zwiększenie się liczby realizowanych przez

<sup>1</sup> Zob. E. Bojanowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 2.

<sup>2</sup> H. Knysiak-Molczyk, *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Kraków 2007, s. 493.

administrację publiczną zadań jest spowodowane koniecznością zaspokajania wzrastających potrzeb społecznych. Nie zmienia to jednak faktu, że tworzenie nowych form organizacyjno-prawnych wykonujących administrację budziła i nadal może budzić pewne wątpliwości lub zastrzeżenia<sup>3</sup>. Wynika to z faktu, że wielu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego zwraca uwagę na pewnego rodzaju „zatarcie”, czy też innymi słowy mówiąc, brak przejrzystości w ustaleniu precyzyjnej granicy (podziału) w identyfikacji podmiotów wykonujących zadania publiczne<sup>4</sup>.

Regulacje prawne dotyczące funkcjonowanie nietypowych podmiotów administracji pojawiły się w polskim prawie stosunkowo niedawno, związane to było przede wszystkim z przejściem od modelu gospodarki centralnie planowanej do modelu gospodarki wolnorynkowej. Mogą być one zatem postrzegane, co do zasady, jako efekt przemian ustrojowych końca ubiegłego wieku. Są wyrazem poszukiwania przez prawodawcę efektywnych form organizacyjnych, w których funkcjonować może szeroko rozumiana administracja publiczna. Prawodawca dostrzegł, iż niektóre obszary życia gospodarczego nie mogą być poddane wyłącznie regulacji opartej o mechanizm tzw. niewidzialnej ręki rynku, z drugiej strony natomiast, w obszarach tych nie do końca sprawdziły się klasyczne organy administracji publicznej. Konieczne stało się więc uregulowanie tych obszarów życia gospodarczego z wykorzystaniem specyficznych jednostek organizacyjnych, w szczególności takich które charakteryzują się łatwością i adekwatnością dopasowania do nowych warunków gospodarczych i społecznych. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że do grupy nietypowych podmiotów zalicza się między innymi: fundusze, fundacje publiczne, Narodowy Bank Polski, Poczta Polska oraz agencje rządowe<sup>5</sup>. Dalsza analiza przedmiotowej tematyki związanej ze skutecznością i efektywnością realizacji zadań publicznych przez szczególne podmioty administracji zostanie przeprowadzona na przykładzie funduszy celowych, w szczególności na przykładzie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

## FUNDUSZE CELOWE JAKO SZCZEGÓLNE PODMIOTY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Odrębną grupą szczególnych podmiotów administracji publicznej, są instytucje mające charakter instytucji finansowych, będące formą wyodrębnienia majątku publicznego i administrujących określonymi ustawowo zadaniami publicznymi –

---

<sup>3</sup> P. Bieś-Srokosz, *Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa*, [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, pod red. M. Giełdy i R. Raszewskiej-Skałeckiej, Wrocław 2015, s. 24.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Zob. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 114–119.

fundusze<sup>6</sup>. Mamy tutaj do czynienia z funduszami określanymi mianem funduszy celowych, podkreślenia wymaga fakt, że wskazane podmioty mają zróżnicowaną charakterystykę organizacyjno-prawną. Ponieważ obok jednostek mających status państwowych funduszy celowych, występują także podmioty, które posiadają cechy ustrojowe zbliżone do osób prawa publicznego, a więc wyodrębnionych od państwa podmiotów administracji, wykonujących zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>7</sup>. Zwrócić należy także uwagę na różnorodność zadań powierzanych do wykonania funduszom – mogą być one powołane w celu wypłaty świadczeń uprawnionym podmiotom, współfinansowania określonych projektów inwestycyjnych, jak i finansowaniu kosztów szkoleń umożliwiających zmian kwalifikacji zawodowych<sup>8</sup>.

Funduszem celowym określa się powiązanie wydatków na wskazane cele z przychodami pochodzącymi ze ściśle określonych źródeł<sup>9</sup>. Istota funduszu celowego polega na organizacyjnym wyodrębnieniu publicznych środków pieniężnych. Jest to także podmiot publicznej gospodarki finansowej, niezależnie od tego, czy pod względem prawnym ma osobowość prawną, czy stanowi jedynie wyodrębnione na rachunku bankowym środki publiczne, którymi dysponuje organ wskazany w ustawie. Gospodarka finansowa prowadzona w ramach funduszu nie podlega w pełni rygorom budżetowym i jest przez to bardziej elastyczna oraz nie podlega takiej samej kontroli jak gospodarka środkami budżetowymi<sup>10</sup>. Przyczyny tworzenia funduszy celowych mają zwykle charakter polityczny, rzadziej zaś są związane z racjonalnością publicznej gospodarki finansowej, mają one zarówno zalety jak i wady<sup>11</sup>.

Definicja funduszu celowego została zawarta w ustawie o finansach publicznych<sup>12</sup> (dalej: u.f.p.), przyjęto w niej, że funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki przeznaczane są na realizację ściśle określonych zadań. Ustawa o finansach publicznych wyróżnia fundusze celowe realizujące wyodrębnione z budżetu państwa zadania

---

<sup>6</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 211.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>8</sup> Zob. regulację dotyczącą funkcjonowania Bankowego Funduszu Gwarancyjnego – ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 711 ze zm. oraz ustawę z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. Nr 158, poz. 1121 ze zm.

<sup>9</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Fundusze systemu budżetowego*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. II, red. M. Weralski, Ossolineum 1982, s. 397.

<sup>10</sup> C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 385

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 62.

państwa (państwowe fundusze celowe) i fundusze celowe realizujące wyodrębnione zadania jednostek samorządu terytorialnego (gminne, powiatowe i wojewódzkie fundusze celowe). Przyjęto także, że fundusz celowy może działać jako osoba prawna lub stanowić wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje organ wskazany w ustawie tworzącej fundusz. Konkludując, można stwierdzić, że fundusz celowy jest to fundusz stworzony do finansowania zadań należących do organów administracji publicznej, które mogłyby być finansowane z budżetu, ale z różnych względów uznano, że dla realizacji tychże zadań lepiej będzie stworzyć odrębny budżet. Są one ponadto tworzone na podstawie odrębnych ustaw (ustawa powołuje konkretny fundusz). Przychody funduszy pochodzą z dochodów publicznych. Jako ważną cechę można wyróżnić także nieokreślony czas ich funkcjonowania, który jest jednak zazwyczaj dłuższy niż rok. Metodę finansowania polegającą na powiązaniu określonych dochodów i wydatków ze wskazanymi celami, w ramach funduszu celowego nazywa się funduszowaniem. Stanowi ona odstępstwo od zasady jedności materialnej budżetu. Gospodarka finansowa w tym przypadku opiera się na metodzie budżetowania netto. Fundusze celowe służą przede wszystkim finansowaniu wąsko zakrojonej kategorii celów, z zasobów pochodzących przeważnie z małej grupy źródeł dochodów – choć niejednokrotnie bardzo wydajnej<sup>13</sup>.

Mamy do czynienia z różnymi rodzajami funduszy celowych, przede wszystkim możemy podzielić je na dwie grupy: pierwsza obejmuje fundusze w rozumieniu ustawy o finansach publicznych a druga grupa to fundusze celowe, które nie odpowiadają definicji funduszu celowego zawartej w u.f.p. Fundusze w rozumieniu u.f.p. dzielą się na państwowe i samorządowe fundusze celowe. Zdecydowanie liczniejsza jest grupa państwowych funduszy celowych, należą do nich: Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Promocji Twórczości, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wiele z istniejących funduszy nie jest wprost określonych przez ustawodawcę jako fundusze celowe, o ich przynależności decyduje ocena ich dochodów i wydatków bądź fakt, że realizują one zadania państwa. Dlatego też do grupy państwowych funduszy celowych możemy zaliczyć także m.in.: Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, fundusze emerytalno-rentowe, Państwowy Fundusz Kombatantów. Państwowe fundusze celowe możemy podzielić na dwie grupy, do jednej zalicza się fundusze systemu budżetowego, ponieważ ich przychodami mogą być także środki uzyskane z budżetu państwa (np. dotacje). Do tej kategorii należą m.in.: są to Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Rezerwy Demograficznej, Fundusz Leśny, Fundusz Termomodernizacji, Fundusz Pracy, Narodowy Fundusz Zdrowia, Krajowy Fundusz Drogowy, Państwowy Fundusz

<sup>13</sup> Por. J. Szolno-Koguc, *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 38, s. 97–110, rok 2004.

Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Natomiast do drugiej kategorii zalicza się fundusze pozabudżetowe, które nie mogą korzystać ze środków budżetu państwa, są to m.in.: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Centralny Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Promocji Twórczości.

Fundusze celowe były i nadal są tworzone głównie z powodów politycznych. Jedną z przesłanek ich tworzenia jest przeświadczenie, że wyodrębnienie pewnej części środków publicznych i przeznaczenie ich na bardzo ściśle (wąsko) określony cel pozwoli skuteczniej realizować zadanie związane z tym celem. Funkcjonowanie funduszy celowych jest związane również z zaspokajaniem roszczeń różnych środowisk zawodowych, politycznych, terytorialnych czy lobbystycznych. Trudno z tym miejscu wskazać na inne przesłanki tworzenia funduszy celowych, zwłaszcza takie, które wynikałyby z racjonalizacji publicznej gospodarki finansowej. Należy pamiętać, że utworzenie danego funduszu celowego nie wiąże się z tym, że budżet państwa przestaje finansować dany rodzaj wydatków, zazwyczaj mamy bowiem do czynienia z finansowaniem budżetowym i pozabudżetowym. Widoczna staje się wobec tego wątpliwość realizacji postulatu skuteczności i realizacji zadań publicznych. Niestety, jak możemy zaobserwować na przestrzeni ostatnich lat presja na tworzenie funduszy celowych nie ustaje, ponieważ istnieje przeświadczenie, że już samo utworzenie funduszu celowego zapewni samo przez się realizację celów i interesów danej grupy społecznej lub zawodowej albo realizację wyodrębnionego zadania publicznego. Przeświadczenie to może być złudne, ponieważ funkcjonowanie funduszu w dużej mierze będzie zależało od wielkości źródeł dochodów na jakie może liczyć dany fundusz, a także od tego na ile utworzenie funduszu celowego powoduje odejście od finansowania tych samych wydatków z innych źródeł, w szczególności z budżetu państwa. Z kolei zaletą funduszy celowych jest to, że umożliwiają one zdecydowanie bardziej elastyczną gospodarkę finansową niż ta, która jest prowadzona w ramach tradycyjnego budżetu. Fundusze celowe podnoszą także rangę i znaczenia zadań, na które przeznaczono środki w ramach danego funduszu.

#### REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ NARODOWY FUNDUSZ OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ

Instytucja funduszy celowych wykorzystywana jest także w sferze realizacji zadań związanych z ochroną i poprawą jakości stanu środowiska. Jednym z takich funduszy jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: Fundusz). Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt. 14 ustawy o finansach publicznych. Podstawy funkcjonowania działalności Funduszu zostały określone

w ustawie Prawo ochrony środowiska<sup>14</sup>. Celem działania Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jego celem jest także tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu, a także jego promocję oraz współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Polski<sup>15</sup>. Celem, dla którego został utworzony Fundusz jest przede wszystkim finansowanie przedsięwzięć ekologicznych w taki sposób, aby możliwa była realizacja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju<sup>16</sup>. Fundusz ma wspierać finansową realizację takich zadań, które zapewnią zachowanie równowagi przyrodniczej w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb współczesnych i przyszłych pokoleń Polaków.

Dzięki posiadanej osobowości prawnej Fundusz prowadzi samodzielną działalność w ramach przyznanych mu ustawowo kompetencji, może m.in.: aktywnie uczestniczyć w obrocie gospodarczym, być stroną umów, dysponować środkami finansowymi jak i posiadany majątkiem. Fundusz działa w oparciu o ustawę Prawo ochrony środowiska, oraz na podstawie statutu nadanego mu przez ministra właściwego do spraw środowiska<sup>17</sup>; organami funduszu są rada nadzorcza i zarząd. Skład i strukturę Rady Nadzorczej Funduszu ustala, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, uwzględniając w składzie Rady przedstawicieli: strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorząd Terytorialnego, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, organizacji ekologicznych o zasięgu ogólnopolskim<sup>18</sup>, rada może liczyć do 12 członków. Z kolei Zarząd Narodowego Funduszu liczy od 3 do 5 osób, członkowie Zarządu powoływani są przez ministra właściwego do spraw środowiska spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na czele Zarządu stoi Prezes.

Przychody Funduszu pochodzą przede wszystkim z wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska oraz administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska. Ponadto, Fundusz uzyskuje wpływ z opłat produktowych<sup>19</sup>, opłat i kar eksploatacyjnych i koncesyjnych, opłat

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799, dalej: POŚ.

<sup>15</sup> Zob. art. 400b ust. 2a. POŚ.

<sup>16</sup> Zob. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>17</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Dz.U. Nr 240, poz. 1609.

<sup>18</sup> Zob. art. 400d ust. 2. POŚ.

<sup>19</sup> Kwestie dotyczące opłaty produktowej zostały uregulowane w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1478 ze zm.

ustalanych na podstawie przepisów ustawy o substancjach zubożających warstwę ozonową. Fundusz może otrzymywać także przychody fakultatywne w postaci dobrowolnych wpłat, darowizn, zapisów itp. Źródłem jego dochodów są także przychody z operacji finansowych, w tym odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów, oprocentowania rachunków bankowych i lokat, zysków ze sprzedaży jak i posiadania papierów wartościowych. Narodowy Fundusz może także korzystać z różnych form finansowania zwrotnego, uszykowanych z tytułu emisji obligacji własnych czy zaciąganych kredytów i pożyczek, co istotne Fundusz nie jest jednak dotowany z budżetu państwa. Fundusz działa w formule funduszu rewalwingowego (odnawialnego), co oznacza, że w kolejnych latach oprócz wpływów uzyskanych ze wskazanych wcześniej źródeł, dysponuje także środkami pochodzącymi ze spłat wcześniej udzielonych pożyczek i kredytów, które w sposób istotny mogą i zwiększają jego możliwości finansowe nawet do ponad 50%<sup>20</sup>.

Fundusz może finansować realizację zadań z zakresu ochrony środowiska w tzw. formie zwrotnej – jako wsparcie uwzględniające system pożyczek udzielanych przez Fundusz oraz dopłat do kredytów bankowych czy linii kredytowych ze środków NFOŚiGW, obsługiwanych przez banki, forma zwrotna stanowi dominujący sposób finansowania zadań ekologicznych przez Fundusz<sup>21</sup>. Kolejna forma finansowania to tzw. finansowanie bezzwrotne – dotacje, chodzi tutaj o dotacje inwestycyjne jak i nieinwestycyjne, dopłaty do kredytów bankowych, umorzenia zobowiązań. Fundusz może udzielać poręczeń spłat kredytów oraz zwrotu środków przyznanych przez rządy państw obcych i organizacje międzynarodowe, przeznaczonych na realizację zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jeżeli przyznanie środków jest uwarunkowane udzieleniem przez ministra właściwego do spraw środowiska gwarancji zwrotu wypłaconych kwot w całości lub w części z przyczyn określonych w umowach.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną finansującą ochronę środowiska i gospodarkę wodną w zakresie określonym w ustawie Prawo ochrony środowiska. Podmioty ubiegające się o dofinansowanie składają do Narodowego Funduszu wnioski o dofinansowanie, które podlegają szczegółowej ocenie. Finansowanie otrzymują przedsięwzięcia spełniające kryteria określone w poszczególnych programach priorytetowych. Programy priorytetowe szczegółowo określają m.in.: terminy i sposób składania wniosków, formę, intensywność i warunki dofinansowania, a także beneficjentów i rodzaj przedsięwzięć, koszty kwalifikowane oraz procedurę wyboru przedsięwzięć. Dofinansowanie przedsięwzięć odbywa się przez udzielanie:

---

<sup>20</sup> D. Burzyńska, *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej elementem finansowania zadań na rzecz ochrony środowiska* [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005, s. 215–225.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

1. oprocentowanych pożyczek,
2. dotacji, w tym:
3. dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych,
4. dokonywanie częściowych spłat kapitału kredytów bankowych,
5. dopłaty do oprocentowania lub ceny wykupu obligacji,
6. dopłaty do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>22</sup>.

Decyzję o dofinansowaniu podejmuje Zarząd Narodowego Funduszu, a w przypadkach określonych w ustawie Prawo ochrony środowiska – Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu. Dofinansowanie ze środków finansowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej następuje zgodnie z zasadami przyjętymi Uchwałą Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 3/18 z dnia 22.01.2018 – Zasady udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>23</sup>. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, kierując się priorytetami wyznaczonymi w Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko oraz w swojej Strategii działania, tworzy stabilną, długoletnią ofertę programową, która wyznacza cele środowiskowe dofinansowywane ze środków publicznych. Do wyboru przedsięwzięć realizujących te cele, NFOŚiGW stosuje transparentne i zobiektywizowane kryteria, które zapewniają:

- stwarzanie równych szans dla wszystkich wnioskodawców,
- efektywne, z punktu widzenia ekologicznego i ekonomicznego, wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska,
- zachowanie standardów środowiskowych i uwzględnianie zagadnień horyzontalnych (np. w zakresie zielonych zamówień publicznych, systemów zarządzania środowiskowego, ekoinnowacji)<sup>24</sup>.

Programy priorytetowe stanowią podstawę do przyjmowania oraz rozpatrywania wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć, nabór wniosków odbywa się w trybie konkursowym lub w trybie ciągłym<sup>25</sup>. Przy wyborze przedsięwzięcia stosowane są przede wszystkim kryteria dostępu, jakościowe i horyzontalne. O udzieleniu dofinansowania decyduje Zarząd Narodowego Funduszu, biorąc pod uwagę w szczególności planowany efekt ekologiczny lub rzeczowy (traktowany jako równoznaczny z efektem ekologicznym, gdy odrębnego efektu ekologicznego nie można określić), efektywność kosztową oraz zabezpieczenie zwrotu przyzna-

---

<sup>22</sup> <http://nfoSIGW.gov.pl/o-nfoSIGW/organizacja-i-dzialalnosc/zasady-dzialalnosci/>, data dostępu: 2.05.2018 r.

<sup>23</sup> <http://nfoSIGW.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/informacje-ogolne/kryteria-wyboru-przedsiwziecie/>, data dostępu: 2.05.2018 r.

<sup>24</sup> <http://nfoSIGW.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/informacje-ogolne/kryteria-wyboru-przedsiwziecie/>, data dostępu: 2.05.2018 r.

<sup>25</sup> Zob. § 2 ust. 1 i 2 Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 3/18 z dnia 22.01.2018 – Zasady udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, [www.nfoSIGW.gov.pl/zasady\\_zasady\\_2018.01.22.pdf](http://www.nfoSIGW.gov.pl/zasady_zasady_2018.01.22.pdf), data dostępu: 2.05.2018 r.

nego dofinansowania<sup>26</sup>. Udzielenie dofinansowania w przedstawionych powyżej formach następuje poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej między Funduszem a wnioskodawcą.

Jak widzimy wykonanie zadania publicznego finansowanego przez Fundusz będzie się odbywało na podstawie umowy cywilnoprawnej. Zawierając umowę cywilną wykorzystuje się niewątpliwie takie zalety tej formy działania jak: możliwość optymalnego kształtowania wzajemnych praw i obowiązków, możliwość bezpośredniej kontroli wykonywania zaciąganych zobowiązań, czy wreszcie, obiektywne rozstrzygnięcie ewentualnych sporów przez sąd cywilny<sup>27</sup>. Umowę cywilną zalicza się do działań niewładczych, dwustronnych i zewnętrznych. W doktrynie prawa administracyjnego wielokrotnie wskazywano na wzrost znaczenia form niewładczych, które są podejmowane według norm prawa cywilnego (umów cywilnoprawnych) albo wprawdzie ich podstawą jest prawo publiczne, jednak przy ich podejmowaniu sytuacja stron stosunku administracyjno-prawnego ulega pewnemu lub całkowitemu zrównaniu<sup>28</sup>, ponieważ podmioty umowy nie pozostają względem siebie w relacjach opartych na nadrzędności czy podporządkowaniu.

## PODSUMOWANIE

Przedstawiona w niniejszym artykule analiza wykonywania zadań przez szczególne podmioty administracji publicznej na przykładzie funduszy celowych, w tym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nie wyczerpuje przedmiotowego zagadnienia. Może być traktowana jako wstęp do dyskusji bądź głos w dyskusji nad tym tematem. Jednak na kanwie poczynionych ustaleń można sformułować kilka uwag czy też zasygnalizować najważniejsze kwestie i wątpliwości jakie nasuwają się w związku z prezentowanym zagadnieniem.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że tendencja do poszukiwania przez państwo nowych form służących wykonywaniu zadań publicznych staje się trwałym zjawiskiem ustrojowym, ściśle związanym ze wspomnianymi na wstępie wzrastającymi potrzebami społecznymi<sup>29</sup>. Głównym powodem tego procesu jest dążenie do zwiększenia skuteczności i efektywności realizacji zadań przez administrację publiczną. Dlatego też, państwo przy wykonywaniu swoich funkcji zaczyna korzystać z metod i form organizacyjnych charakterystycznych dla prawa prywatnego.

<sup>26</sup> Zob. § 3 ust. 2 Uchwały Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 3/18 z dnia 22.01.2018 – Zasady udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

<sup>27</sup> J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilna*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 422.

<sup>28</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 284–285.

<sup>29</sup> J. Jagielski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nietypowe podmioty...*, s. 216–217.

Przynosi to korzyści nie występujące w odniesieniu do tradycyjnie wyodrębnionych podmiotów administracji. Szczególne (nietypowe) podmioty funkcjonują w tych obszarach i realizują te zadania, których nie byłyby w stanie równie efektywnie zrealizować tradycyjne podmioty administracji. Jednak funkcjonowanie w obrocie prawnym szczególnych podmiotów administracji rodzi także pewne zagrożenia. Z powierzeniem tym podmiotom nie tylko zadań, ale także funduszy na ich realizację, wiąże się także kwestia kontroli sposobu wydatkowania powierzonych im środków. Będzie to miało szczególne znaczenie w odniesieniu do podmiotów, które funkcjonują poza kontrolą instancyjną. Zupełnie inaczej kształtuje się pozycja obywatela, w sytuacji, kiedy ma on wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez szczególny podmiot administracji. Nie zawsze istnieje możliwość odwołania, jak ma to miejsce w przypadku klasycznej decyzji administracyjnej. Podmiot, który działa w oparciu o wzorce prywatno-prawne kieruje się w swych działaniach określonymi interesami ekonomicznymi, nie można wykluczyć sytuacji, że mogą wykonywanie tych zadań przenieść *stricte* na płaszczyznę interesów politycznych czy ekonomicznych bez odniesienia do interesu publicznego czy publicznych praw podmiotowych<sup>30</sup>.

Zredukowanie prawa administracyjnego w wielu procesach wykonywania zadań publicznych może przynieść jednostce ograniczenie jej publicznych praw podmiotowych oraz brak pewności i bezpieczeństwa prawnego<sup>31</sup>. Fakt, że współczesne prawo administracyjne stwarza możliwość wykonywania zadań przez szczególne (nietypowe) podmioty tak odmienne od organów administracyjnych i tak zróżnicowane pod względem prawnym, a działające w ramach dużej samodzielności, a nawet swobody, rodzi potrzebę harmonizacji ich działań. Przede wszystkim potrzebę zapewnienia minimalnej stałości i ujednoczenia standardów ich działania, gdyż działają one w sferze publicznej<sup>32</sup>. Sfera wykonywania zadań publicznych jest obszarem realizowania przez jednostki konstytucyjnych i ustawowo określonych publicznych praw podmiotowych. Działania szczególnych podmiotów, które wykonują zadania publiczne będzie zawsze w mniejszym lub większym stopniu dotyczyć praw i wolności jednostki, nawet gdy pozornie wydaje się, że nie została jeszcze przekroczona granica konstytucyjnych praw i wolności<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 42- 49.

<sup>31</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia i A. Chajbowicza, Kolonia Limited 2009, s. 37- 44.

<sup>32</sup> Zob. A. Błaś, *Prawo administracyjne wobec...*, s. 39.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

## BIBLIOGRAFIA

- Bieś-Srokosz P., *Tworzenie agencji rządowych – odpowiedź ustawodawcy na potrzeby społeczeństwa* [w:] *Administracja publiczna wobec wyzwań i oczekiwań społecznych*, red. M. Gięda, R. Raszewska-Skałicka, Wrocław 2015
- Błaś A., *Prawo administracyjne wobec przemian we współczesnym państwie prawnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, 2009.
- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Bojanowski E., Żukowski K., *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*,
- Burzyńska D., *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej elementem finansowania zadań na rzecz ochrony środowiska* [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Lublin 2005.
- Dębowska-Romanowska T., *Fundusze systemu budżetowego*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, Warszawa 1982
- Jagielski J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nietypowe podmioty administrujące – kilka refleksji na tle organizacyjnych form wykonywania administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Knysiak-Molczyk H., *Umowa cywilnoprawna jako forma działania organów administracji publicznej*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008,
- Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilna*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niznik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Dz.U. Nr 240, poz. 1609.
- Szolno-Koguc J., *Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2004, nr 38
- Uchwała Rady Nadzorczej NFOŚiGW nr 3/18 z dnia 22.01.2018 – Zasady udzielania dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, [www.nfosigw.gov.pl/zasady:zasady\\_2018.01.22.pdf](http://www.nfosigw.gov.pl/zasady:zasady_2018.01.22.pdf)
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1478 ze zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 711 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 799.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 62. Warszawa 2009.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2006

## SUMMARY

The Polish legislator increasingly goes beyond traditional (doctrinal) understanding of a public administration entity and creates new (specific) entities of administration. This phenomenon is associated with the increasing number and diversity of tasks carried out by public administration. The growth of the needs and expectations of contemporary societies towards public administration contributes to the emergence of new organizational forms of public administration entities that no longer fit into the traditional approach of an administrative entity. The legislator, creating special entities, equips them with competences to conduct public administration in a specific scope. The main reason for establishing specific (atypical) entities of the administration is the postulate for the implementation of public tasks. When examining the performance of a public task, it is necessary to assess the effectiveness and efficiency of its implementation by individual entities, including also by specific public administration entities. One of the special entities of the administration performing public tasks is the National Fund for Environmental Protection and Water Management belonging to the group of special purpose funds.

**Keywords:** special administrative entity, efficiency, public task, special funds, National Fund for Environmental Protection and Water Management.