

*Wojciech Fill*

## Narodowy plan rozwoju jako przesłanka planowania finansowego w zakresie ochrony środowiska

1. W sferze prowadzenia publicznej działalności finansowej istotnym przejawem praktycznej realizacji zasady racjonalnego gospodarowania jest odpowiednie uporządkowanie celów polityki finansowej państwa<sup>1</sup>. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej podstawowym instrumentem określania celów polityki finansowej państwa stało się planowanie. Proces harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej doprowadził do tworzenia licznych planów i strategii dalszego rozwoju właściwie we wszystkich dziedzinach związanych z funkcjonowaniem państwa. Polityka planowania pozostaje w bezpośrednim związku z możliwością pozyskiwania przez Polskę środków funduszy strukturalnych.

Obowiązujący aktualnie system planowania odzwierciedla między innymi złożone, uwarunkowane ekonomiczno-społecznie, założenia polityki ochrony środowiska. Warto podkreślić, że większość założeń kształtujących politykę ochrony środowiska w Polsce pozostaje w bezpośrednim związku z założeniami polityki w zakresie ochrony środowiska przyjętymi w krajach Unii Europejskiej. Wśród instrumentów kształtujących politykę finansową w zakresie ochrony środowiska w Polsce należy wyodrębnić, usytuowane na różnych szczeblach administracji państwowej oraz samorządowej, strategie rozwoju oraz plany wieloletnie. Do dokumentów o podstawowym

---

<sup>1</sup> Interesujący, odwołujący się m.in. do płaszczyzny aksjologicznej sprawowania władzy publicznej, katalog przesłanek niektórych aspektów racjonalnego gospodarowania przedstawia A. Borodo, *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Toruń 2004, s. 62–65.

znaczeniu, opracowywanych na szczeblu centralnym administracji państwowej, należą przede wszystkim narodowe plany rozwoju oraz powiązane z nimi: strategie gospodarcze, narodowe strategie rozwoju regionalnego oraz narodowe strategie ochrony środowiska. Do dokumentów opracowywanych na szczeblach administracji samorządowej należą: strategie rozwoju regionalnego poszczególnych województw oraz wojewódzkie programy rozwoju. Na niższych szczeblach struktury samorządowej powstają lokalne programy rozwoju oraz wieloletnie programy inwestycyjne, ujmowane w załącznikach do uchwał budżetowych gmin i powiatów.

Wskazane dokumenty są powiązane ze sobą funkcjonalnie i często stanowią wzajemnie punkt odniesienia. Liczne wątpliwości może jednak powodować ustalenie statusu prawnego poszczególnych dokumentów, jak również ich wzajemna hierarchia. W szczególności rozważenia wymaga kwestia dyrektywności poszczególnych dokumentów zawierających plany. Wątpliwości może również budzić dobór zastosowanych w obrębie wskazanych dokumentów pojęć, z uwagi na ich wieloznaczność oraz brak przymiotów niesprzeczności i rozłączności.

2. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006<sup>2</sup> jest obecnie najważniejszym w Polsce programem określającym cele do realizacji z zastosowaniem środków funduszy strukturalnych. Pierwszym dokumentem tego rodzaju był Wstępny Narodowy Plan Rozwoju przygotowany w 1999 r.<sup>3</sup> Dokument ten został sformułowany w oparciu o model wynikający z prawa wspólnotowego tj. z przepisów art. 13–19 rozporządzenia Rady nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych<sup>4</sup>. Jego zadaniem było zmniejszanie różnic rozwojowych między kandydującą do członkostwa Polską a Unią Europejską. Plan ten określał m.in., jakie kwoty z funduszy przedakcesyjnych (PHARE, ISPA, SAPARD) będą dostępne w formie współfinansowania. Początkowo Wstępny Narodowy Plan Rozwoju obejmował tylko lata 2000–2002. Jednak wraz z przesuwaniem terminu akcesji przedłużano okres funkcjonowania funduszy przedakcesyjnych na terenie Polski. Z tego względu w 2002 r. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju znowelizowano, przedłużając czas jego działania do końca roku 2003.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 został przygotowany w roku 2002. Dokument ten wskazuje kierunki rozwoju gospodarczego Polski

---

<sup>2</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 14 stycznia 2003 r. ([www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)).

<sup>3</sup> Dokument przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej dnia 22 grudnia 1999 r. ([www.um.bytom.pl/dokumenty/](http://www.um.bytom.pl/dokumenty/)).

<sup>4</sup> DzU. WE L 161.

w pierwszych latach po akcesji, mające zapewnić warunki sprzyjające długotrwałemu wzrostowi gospodarstwu i podniesieniu poziomu życia Polaków. Z kolei analizując „Założenia Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013”<sup>5</sup>, można zauważyć, że plan ten wyznacza sposoby realizacji konkretnych celów w odniesieniu do wszystkich działów gospodarki<sup>6</sup>. Narodowy Plan Rozwoju jest zatem obecnie narzędziem polityki wewnętrznej i stanowi podstawę negocjowania przez Polskę tzw. Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*)<sup>7</sup> w obecnej i przyszłych tzw. perspektywach finansowych<sup>8</sup>.

Ujęte w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006 cele oraz sposoby ich realizacji uporządkowane zostały w czterech grupach wyodrębnionych z uwagi na przedmiot, którego realizowane cele dotyczą<sup>9</sup>. Warto zauważyć, że grupy celów zostały odpowiednio powiązane z celami funkcjonowania poszczególnych funduszy strukturalnych.

Cele mające służyć ochronie środowiska oraz sposoby ich realizacji można odnaleźć w zasadzie we wszystkich wyodrębnionych grupach celów<sup>10</sup>. W grupie celów poświęconych wzrostowi konkurencyjności gospodarki, wśród celów związanych z ochroną środowiska można wskazać dostosowanie polskiej gospodarki do standardów Unii Europejskiej w zakresie ochrony śro-

<sup>5</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2004 r. ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

<sup>6</sup> Przykładowo, wśród założeń Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 znajdują się m.in.: reforma rynku pracy, reforma rynku produktów, promocja gospodarki, reorientacja systemu nauki i edukacji, reforma systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia, rozwój mieszkalnictwa oraz ochrona środowiska. Por. A. Młynarczyk, *Zasady finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 1, s. 7.

<sup>7</sup> Podstawy Wsparcia Wspólnoty są dokumentem powstałym w wyniku zatwierdzenia postanowień Narodowego Planu Rozwoju przez Komisję Europejską.

<sup>8</sup> Perspektywa Finansowa jest dokumentem Komisji Europejskiej określającym górną granicę wszystkich wydatków Unii Europejskiej oraz ich podział. Obecnie obowiązuje Perspektywa Finansowa na lata 2000–2006.

<sup>9</sup> W Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006 z uwagi na przedmiot, którego dotyczą realizowane cele, wyodrębniono cztery grupy celów, nadając im nazwy: Sektorowy Program Operacyjny Wzrostu Konkurencyjności Gospodarki, Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich, Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacji i Modernizacji Sektora Żywnościowego oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Przetwórstwa Ryb, Infrastruktury Transportowej i Gospodarki Morskiej oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Wątpliwości budzić może użycie określenia „sektorowy” bez określenia kryteriów wyodrębniania poszczególnych sektorów.

<sup>10</sup> Każdy cel określony w ramach Narodowego Programu Rozwoju na lata 2004–2006 podlega podziałowi na tzw. priorytety podlegające dalszemu podziałowi na zadania. Zarówno priorytety jak i zadania stanowią konkretyzację ogólnie określonych celów.

dowiska. Do realizacji tego celu ma prowadzić finansowe wsparcie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów określonych dyrektyw Unii Europejskiej w obszarach: ochrony powietrza, ochrony wód oraz gospodarki odpadami. Przewiduje się w omawianym zakresie wsparcie w formie pomocy publicznej dla inwestycji proekologicznych w przedsiębiorstwach, m.in. w zakresie ograniczania poziomu emisji spalania, zagospodarowania odpadów przemysłowych i niebezpiecznych, budowy przemysłowych oczyszczalni ścieków, uzyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, osiągania standardów bezpieczeństwa ekologicznego oraz wdrażania najlepszych dostępnych technik.

Również w grupie celów poświęconych restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwojowi obszarów wiejskich pojawiają się cele związane z ochroną środowiska. Omawiana grupa celów pozostaje w zgodzie z koncepcją europejskiego modelu rolnictwa<sup>11</sup>, zgodnie z którą rolnictwo powinno pełnić istotną funkcję w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Realizacji tego założenia ma służyć dofinansowanie inwestycji z zakresu budowy i modernizacji urządzeń melioracji wodnych mających wpływ na poprawę warunków dla prowadzenia produkcji rolniczej i bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz udzielanie wsparcia finansowego ukierunkowanego na wzrost produkcji, jednak pod warunkiem, że beneficjenci spełnią m.in. określone wymogi w zakresie poziomu ochrony środowiska.

W grupie celów związanych z rybołówstwem ochrona środowiska ma być zapewniona przez tworzenie stabilnych podstaw przyrodniczych do prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w wodach morskich i śródlądowych, z zachowaniem równowagi i różnorodności biologicznej w środowisku wodnym.

W grupie celów związanych z rozwojem regionów na uwagę zasługuje uwzględnienie ochrony środowiska przede wszystkim przez finansowanie w pierwszej kolejności inwestycji komunalnych z zakresu ochrony środowiska, mających podstawowe znaczenie dla podwyższenia poziomu życia<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Koncepcja europejskiego modelu rolnictwa jest integralną częścią dokumentu ramowego Agenda 2000 wyznaczającego kierunki rozwoju Unii Europejskiej; dokument jest dostępny na stronie [www.ukie.gov.pl](http://www.ukie.gov.pl).

<sup>12</sup> Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006, jako dokument kompleksowo projektujący rozwój kraju w oparciu o środki wspólnotowe, określa także główne kierunki oraz strategię wykorzystania Funduszu Spójności w ochronie środowiska. Plan przewiduje, że środki tego Funduszu będą przeznaczane przede wszystkim na budowę i modernizację kanalizacji, sieci wodociągowej i składowisk odpadów komunalnych oraz rozbudowę i modernizację miejskich systemów ciepłowniczych, a także wymianę palenisk domowych na rozwiązania przyjazne zdrowiu i środowisku. Powyższe działania umożliwią wdrożenie m.in. następujących dyrektyw: 91/271/EWG ws. komunalnych oczyszczalni ścieków (DzU WE L 135); 80/778/EWG ws. wody pitnej (DzU WE L 229 z późn.

Począwszy od 8 czerwca 2004 r. zasady tworzenia Narodowego Planu Rozwoju reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>13</sup>. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju określa zasady podziału środków funduszy strukturalnych oraz określa ramy prawne dla koordynowania, programowania i wdrażania funduszy strukturalnych. Ustawa definiuje rolę poszczególnych instytucji w procesie programowania i zarządzania programami, ostatecznie określając model prowadzenia polityki strukturalnej. W szczególności ustawa określa sposób przygotowania i realizacji Narodowego Planu Rozwoju, w tym: zasady koordynacji i współdziałania organów administracji rządowej, samorządowej i partnerów społecznych oraz gospodarczych, zasady współdziałania z instytucjami Wspólnot Europejskich oraz organizacjami międzynarodowymi, system instytucjonalny oraz system programowania, monitorowania, oceny i kontroli. W głównych założeniach treść ustawy znalazła antycypację w Narodowym Programie Rozwoju na lata 2004–2006. W takiej sytuacji można mieć nadzieję, że akt prawny, który powstawał na gruncie doświadczeń i rozwiązań uprzednio zastosowanych w praktyce, okaże się aktem o przemyślanej i trwałej konstrukcji. Niezwykle ważnym elementem ustawy są przepisy dotyczące relacji między prawno-finansowymi regulacjami Narodowego Planu Rozwoju a budżetem państwa. Plan będzie uwzględniany przy opracowywaniu projektu budżetu państwa w kolejnych latach obowiązywania Planu. Limity wieloletnich zobowiązań oraz wydatków w kolejnych latach obowiązywania Planu będą ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej. Niestety ustawa o Narodowym Planie Rozwoju nie przedstawia jasnych rozwiązań w zakresie oddziaływania samorządowych planów rozwoju na kształt uchwalanych corocznie budżetów lokalnych.

Zarówno analiza celów Narodowego Planu Rozwoju jak i analiza przepisów ustawy o Narodowym Planie Rozwoju pozwalają stwierdzić, że Narodowy Plan Rozwoju jest planem o charakterze rzeczowym, a nie finansowym. Jego postanowienia finansowe mają charakter wyłącznie orientacyjny, pozwalając zapoznać się jedynie z prognozami co do wysokości kwot możliwych do pozyskania z budżetu Unii Europejskiej w razie realizacji określonych Programem celów.

---

zm.); 99/31/WE ws. składowisk odpadów komunalnych (DzU WE L 182); 94/62/WE ws. opakowań i odpadów opakowaniowych (DzU WE L 365) oraz 96/62/WE ws. oceny i zarządzania jakością powietrza (DzU WE L 296). Należy zauważyć, że cele wydatkowania środków Funduszu Spójności wymienione w Narodowym Planie Rozwoju pozostają zgodne z celami określonymi w rozporządzeniu Rady nr 1164 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności (DzU WE L 130 z późn. zm.).

<sup>13</sup> DzU nr 116, poz. 1206. Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju zastąpiła ustawę z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550 z późn. zm.).

3. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 – jako dokument integrujący politykę rozwoju społeczno-gospodarczego oraz uwzględniający potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów – jest spójny z polityką Wspólnoty Europejskiej w różnych dziedzinach, w szczególności ze wspólną polityką rolną, wspólną polityką w zakresie rybołówstwa, polityką wspierania zatrudnienia, polityką badawczo-rozwojową, polityką w zakresie rozwoju przestrzennego, polityką konkurencji i zamówień publicznych oraz polityką ochrony środowiska<sup>14</sup>. Zgodność Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 ze wspólnotową polityką w zakresie ochrony środowiska znajduje wyraz w deklaracji zawartej w treści Narodowego Planu, iż będzie on realizowany zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, a w szczególności zgodnie z art. 2 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>15</sup>, z którego wynika, że do zadań Wspólnoty należy zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Realizacji tego celu ma służyć zgodność Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 z celami polityki ekologicznej Wspólnot. Zostały one określone w art. 174 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską i należą do nich zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego oraz oszczędne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych. W Narodowym Planie Rozwoju znalazł się również zapis o zgodności Planu z traktatowymi zasadami ochrony środowiska<sup>16</sup>, wśród których należy wskazać zasadę zapobiegania powstawaniu szkód ekologicznych, zasadę ponoszenia odpowiedzialności przez sprawcę, zasadę pomocniczości<sup>17</sup> oraz zasadę integracji celów gospodarczych z celami egzystencji ludzkiej<sup>18</sup>. Plan wykazuje również zgodność z regulacjami wspólnotowego prawa wtórnego<sup>19</sup>.

Zgodne z powyższymi zasadami UE są również tzw. polityki krajowe, których postanowienia oddziaływały na ukształtowanie poszczególnych celów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006. Należy do nich II Polityka

---

<sup>14</sup> Por. Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwo Finansów, Warszawa 2003 r., s. 44.

<sup>15</sup> DzU WE z 2002 r. C 325.

<sup>16</sup> Zasady te zostały wprowadzone do prawa pierwotnego przez Jednolity Akt Europejski (DzU WE z 1987 r. L 169).

<sup>17</sup> W najogólniejszym rozumieniu zasada pomocniczości oznacza, że wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej może być udzielone tylko wtedy gdy nie istnieje możliwość pełnej realizacji określonych działań z zasobów krajowych.

<sup>18</sup> Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, rozdział V ust. 1a.

<sup>19</sup> Przykładowo zgodność ta występuje z art. 1 Rozporządzenia Rady 1260/1999/WE wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych, który stanowi m.in., że przy realizacji celów Wspólnota powinna się przyczyniać do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej oraz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Ekologiczna Państwa<sup>20</sup>. Dokument ten został dostosowany do postanowień V Programu Działań Wspólnoty w zakresie środowiska *Towards sustainability* oraz do kierunków zmian wytyczonych w VI Programie *Our Future. Our Choice*. W II Polityce Ekologicznej Państwa rozwinięte są zasady ochrony środowiska wskazane we wspólnotowym prawie pierwotnym. Ich analiza w ramach dokumentu uwzględnia polskie unormowania, wskazując jednocześnie kierunki ich ewentualnych zmian. II Polityka Ekologiczna zakłada trzy etapy realizacji swoich celów: etap realizacji celów krótkookresowych w trakcie ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>21</sup>, etap realizacji celów średniookresowych w pierwszym okresie członkostwa w Unii, zakładającym istnienie okresów przejściowych we wdrażaniu przyjętych rozwiązań a także realizację programów dostosowawczych, oraz etap realizacji celów długookresowych w ramach „Strategii zrównoważonego rozwoju Polski do roku 2025 r.”<sup>22</sup>. Głównym celem II Polityki Ekologicznej jest niewątpliwie zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego mieszkańców, infrastruktury społecznej i zasobów przyrodniczych. Zgodnie z omawianym dokumentem, realizacja tych założeń wymaga tzw. ekologizacji polityki prowadzonej w obrębie poszczególnych sektorów gospodarki przez jej zintegrowanie z ogólnymi założeniami polityki społeczno-gospodarczej państwa<sup>23</sup>.

Przy charakterystyce dokumentów których wytyczne powinny być uwzględnione przy tworzeniu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006<sup>24</sup>, należy wspomnieć także o Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> II Polityka Ekologiczna Państwa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 czerwca 2000 r. i przez Sejm dnia 10 lipca 2001 r. ([www.nape.pl](http://www.nape.pl)).

<sup>21</sup> Realizacja krótkoterminowego etapu II Polityki Ekologicznej wiązała się głównie z dostosowaniem polskiego prawodawstwa do wymogów wspólnotowych.

<sup>22</sup> Zob. II Polityka Ekologiczna Państwa, Rozdział 1 pkt 31.

<sup>23</sup> Uzupełnieniem przyjętej przez Sejm w 2001 r. II Polityki Ekologicznej Państwa – w nawiązaniu do rozwiązań określonych w VI Programie Działań Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska – jest, sporządzony na podstawie dyspozycji art. 13–16 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz.627 z późn. zm.) wprowadzający obowiązek przygotowywania i aktualizowania co cztery lata polityki ekologicznej państwa, dokument przyjęty uchwałą Sejmu z dnia 8 maja 2003 r. „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010” (M.P. nr 33, poz. 433).

<sup>24</sup> Zob. art. 8 Rozporządzenia Rady 1260/1999/WE wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Przy tworzeniu Narodowego Planu Rozwoju brać pod uwagę należy także m.in.: Narodową Strategię Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich, Narodową Strategię Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Narodową Strategię Transportu oraz Politykę strukturalną w sektorze rybołówstwa.

<sup>25</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001–2006 (M.P. nr 43, poz. 851).

Strategia ta określa m.in. kierunki i priorytety rozwoju regionalnego państwa oraz kryteria wsparcia finansowego zadań realizowanych przez województwo ze środków budżetu państwa, a także prognozy co do minimalnego zakresu, w jakim poszczególne zadania muszą być współfinansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>26</sup>. Sposoby realizacji Strategii Rozwoju Regionalnego są określane w formie rozporządzenia Rady Ministrów<sup>27</sup>, w którym przedstawia się również szczegółowe zestawienie źródeł finansowania zadań. Zestawień tych jednak nie można uznać za plan finansowy z uwagi na brak wiążących postanowień co do realizacji konkretnych kwot dochodów i wydatków.

Bezpośrednio z omawianym rozporządzeniem Rady Ministrów powiązane są kontrakty wojewódzkie. Podstawę prawną do ich zawierania określa art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>28</sup> stanowiący, że władze województwa, w związku z realizacją strategii rozwoju województwa, mogą zawierać kontrakty wojewódzkie z Radą Ministrów. Kontrakty wojewódzkie zawierają wiążące prawnie ustalenia co do wielkości przyznanych kwot oraz terminów i ewentualnych warunków ich przekazania. O ile przepisy proceduralne w kwestii reguł zawierania kontraktów nie budzą większych kontrowersji, o tyle nie do końca jasny jest charakter prawny kontraktów wojewódzkich. Stanowią one specyficzną formę porozumień publicznoprawnych między organem administracji państwowej i organami administracji samorządowej<sup>29</sup>. Ich postanowienia przyjmowane są na mocy dwu uchwał o zróżnicowanej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Uchwała Rady Ministrów wiąże tylko jednostki jej podległe, zaś uchwała sejmiku wojewódzkiego jest aktem prawa miejscowego<sup>30</sup>.

4. Przeprowadzona analiza Narodowego Planu Rozwoju pozwala stwierdzić, że nie wykazuje on cech właściwych planom finansowym. Narodowy

---

<sup>26</sup> Strategia Rozwoju Regionalnego uchwalana jest przez Radę Ministrów na co najmniej sześć kolejnych lat budżetowych.

<sup>27</sup> Omawiane rozporządzenie wydawane jest na podstawie dyspozycji art. 13 ustawy o zasadach rozwoju regionalnego. Pierwsze rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001–2003 zostało wydane przez Radę Ministrów 28 grudnia 2000 r. (DzU nr 122, poz. 1326 z późn. zm.). W dniu 16 marca 2004 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na rok 2004 (DzU nr 56, poz. 542).

<sup>28</sup> Tekst jednolity: DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>29</sup> Forma kontraktu wojewódzkiego stanowi jednocześnie wyraz realizacji przez Polskę zasady pomocniczości. Por. A. Dudek, *Kontrakt wojewódzki jako instrument wdrażania polityki regionalnej w Polsce*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 4, s. 10.

<sup>30</sup> Zob. bliżej E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Pomoc unijna dla samorządów w Polsce*, „Głosa” 7/2003 r., s. 15. Zob. też I. Walencik, *Wdrażanie polityki regionalnej*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2001, nr 15–16, s. 12.



Plan Rozwoju nie określa konkretnych kwot wydatków, zaś kwoty dochodów mają charakter jedynie orientacyjny. Plan ten nie wskazuje konkretnych wykonawców zadań, a terminy wykonania zadań są względne. Narodowy Plan Rozwoju jest zatem planem o charakterze rzeczowym. Atrybutów dyrektywności nie można również przypisać Strategii Rozwoju Regionalnego oraz dokumentom określającym cele w zakresie ochrony środowiska, w związku z czym również te dokumenty należy uznać za plany o charakterze rzeczowym.

Jednak zarówno z analizy celów i sposobów ich realizacji zawartych w przedstawionych planach, jak i z przepisów ustawy o Narodowym Planie Rozwoju wynika konieczność włączania zadań określonych w Narodowym Planie Rozwoju w poczet zadań finansowanych z budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Sytuacja ta rodzi silne zależności między planami o charakterze rzeczowym a planami budżetowymi. Są to zależności nie tylko zadaniowe, ale również o formalnoprawne, bowiem limity wieloletnich zobowiązań oraz wydatków w kolejnych latach obowiązywania Planu będą ujmowane w wykazie stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej. Warto jednocześnie zauważyć, że wzajemne zależności finansowe między postanowieniami planów a treścią – w szczególności budżetów jednostek samorządu terytorialnego – zostały określone przez przepisy w sposób mogący budzić szereg wątpliwości prawnych.

Należy również zaznaczyć, że szczególnym rodzajem wiążącego prawnie planowania finansowego w zakresie ochrony środowiska, pozostającego w zgodzie z celami wyznaczonymi w Narodowym Planie Rozwoju, jest tworzenie planów finansowych w obrębie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz regionalnych funduszy ochrony środowiska. Praktyczne znaczenie gospodarki funduszowej w zakresie ochrony środowiska sprowadza się obecnie do uniezależnienia w pewnej części, finansowania ochrony środowiska od środków budżetu państwa, co wobec narastającego zadłużenia publicznego może być rozwiązaniem korzystnym dla ochrony środowiska. Pomimo przełamania przez fundusze celowe zasad zupełności i jedności budżetu oraz początkowej niechęci do funduszowego systemu finansowania ochrony środowiska ze strony Unii Europejskiej, rozwiązanie to ostatecznie zyskało uznanie ze strony OECD, a nawet jest rekomendowane przez Bank Światowy innym krajom<sup>31</sup> jako instrument racjonalizujący finansowanie ochrony środowiska.

Nawet ogólna charakterystyka systemu planowania i realizacji celów związanych z ochroną środowiska prowadzi do wniosku, że cele te zostały

---

<sup>31</sup> E. Ostojka, *Uzyskiwanie środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy*, „Ochrona środowiska – Przegląd” 2002, nr 2, s. 43.

wkomponowane w całość polityki rozwoju kraju, ukierunkowanej na pozyskiwanie środków z Unii Europejskiej. Z uwagi na tę kompleksowość systemu planowania wydatków w zakresie ochrony środowiska jest bardzo złożony. Wydaje się, że zasadnicze przyczyny komplikacji procesu planowania są związane z faktem tworzenia w ostatniej dekadzie szeregu programów wzorowanych na rozwiązaniach wspólnotowych, jednak o charakterze cząstkowym w odniesieniu do całości systemu pozyskiwania funduszy strukturalnych. Sytuacja taka jest zresztą zrozumiała z uwagi na niemożliwość pozyskiwania środków funduszy strukturalnych przed przystąpieniem do Wspólnoty. Tworzono zatem jedynie zręby dla stosowania unijnej gospodarki funduszowej, wprowadzając w życie rozwiązania ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz formułując programy rozwoju dla różnych sektorów gospodarki z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. Istotny wpływ w tym zakresie odegrały również środki pochodzące z funduszy PHARE, ISPA i SAPARD. Z uwagi na ograniczony zakres oddziaływania społeczno-gospodarczego tych środków, ich pozyskiwanie nie wymagało tworzenia całościowego i spójnego w skali kraju systemu planowania i wdrażania.

Wydaje się, że duży stopień komplikacji planowania w zakresie ochrony środowiska może niestety pozostawać w sprzeczności z wymogiem szczegółowej analizy zadań jako podstawową przesłanką racjonalnego planowania. Innym aspektem szczegółowości jest przejrzystość planowania, umożliwiająca nie tylko efektywne posługiwanie się planem zadaniowym, ale i jego koordynację z planowaniem finansowym. Z uwagi na przedstawiony stopień komplikacji planowania w zakresie ochrony środowiska wydaje się, że optymalny poziom przejrzystości planowania nie został osiągnięty. Oznacza to konieczność wprowadzania zmian w procedurach regulujących tworzenie planów zadaniowych, co niewątpliwie wpłynie na poprawę jakości planowania jako elementu mającego racjonalizować wydatkowanie środków publicznych.