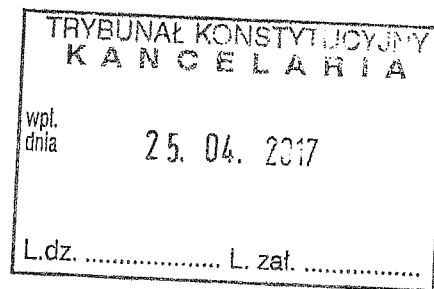




PK VIII TK 102.2016

(K 34/16)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Sejmiku Województwa Mazowieckiego o stwierdzenie, że art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 519) jest niezgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim pozbawia samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepisy art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 519), w zakresie, w jakim nie przyznają samorządowi województwa dochodów z opłat i kar - jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody - są zgodne z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

I.1. Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności i stwierdzenie niezgodności art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie przyrody lub u.o.p.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 519; dalej: Prawo ochrony środowiska lub p.o.ś.) z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie, w jakim pozbawia samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody.

Wnioskodawca stwierdził, że wniosek dotyczy spraw objętych zakresem jego działania na podstawie przepisu art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1948

ze zm.), zgodnie z którym „[p]rzekazanie województwu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów.”.

W uzasadnieniu Wnioskodawca podniósł, że, dokonana ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 r., poz. 1045 ze zm., dalej: ustawa zmieniająca z 2015 r.), nowelizacja art. 90 ustawy o ochronie przyrody, polegająca na dodaniu ust. 2, zgodnie z którym, jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, to czynności, o których mowa w art. 83 – 89 ustawy, wykonuje marszałek województwa, spowodowała nałożenie na samorząd województwa nowych zadań. Jednocześnie, dokonana tą samą ustawą zmieniającą z 2015 r., nowelizacja ust. 5 art. 402 ustawy - Prawo ochrony środowiska pozbawiła samorząd województwa wpływów z kar i opłat pobieranych w związku z zarządzaniem ochroną drzewostanu na terenach należących do miast na prawach powiatu. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzew lub krzewów oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stanowią w całości dochód budżetu gminy, z wyjątkiem wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę, które stanowią w całości dochód budżetu powiatu, oraz wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa, które stanowią w 35 % przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i w 65 % - wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Przytaczając wybrane fragmenty uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04 (OTK ZU nr 7/A/2016, poz. 86) Wnioskodawca wskazał, że określone w art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zadania własne musi cechować zarówno lokalny charakter, jak i wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz powiązanie z dochodami własnymi. Zadania zlecone są natomiast wykonywane przez jednostki samorządu

terytorialnego obok zadań własnych i mają charakter ogólnopaństwowy. Zadania te gmina, powiat i województwo wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej.

Dostrzegając, że uchwalenie art. 90 ust. 2 u.o.p. motywowane było względami procesowymi, determinowanymi treścią art. 24 k.p.a., Wnioskodawca stwierdził, że *„ratio legis regulacji zawartej w art. 90 ust. 1 i ust. 2 jest chęć zapewnienia jednolitego stosowania na terenie całego kraju przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody, niezależnie od tego, czy przepisy te będą stosowane w stosunku do nieruchomości prywatnych czy komunalnych”*.

W ocenie Wnioskodawcy, zadanie powierzone marszałkowi województwa na mocy art. 90 ust. 2 u.o.p. nie stanowi zadania własnego, gdyż nie ma lokalnego charakteru, w takim sensie, by jego realizacja służyć miała zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej województwa, nie jest też wykonywane w sposób kreatywny, a co za tym idzie nie może być uznane za zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Nadzór nad ochroną drzewostanu, polegający na wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów i wymierzaniu kar za naruszenie przepisów ustawy o ochronie przyrody, to, zdaniem Wnioskodawcy, zadanie administracyjne lub administracyjno – penalne, a określony ustawą sposób jego realizacji nie nosi znamion kreatywnego wykonywania, w którym uczestniczy organ stanowiący. Rzeczywisty charakter tego zadania wymagał więc odpowiednich instrumentów prawnych wyposażania samorządu w dochody, innych niż poszerzenie źródeł dochodów własnych.

W przekonaniu Wnioskodawcy, zachodzi ewidentna sprzeczność między cechami zadania a skutkami odnoszącymi się do odpowiedzialności finansowej za jego wykonanie. Ustawodawca nie tylko nie przewidział dotowania samorządu województwa z budżetu państwa, w związku z faktem zlecenia temu samorządowi, w drodze ustawy, nowego zadania do wykonania, ale uznał, iż zbędne jest wyrównanie uszczerbku w dochodach tego samorządu w ogóle,

pozbawiając województwo również wpływów z opłat i kar pobieranych w związku z zarządzaniem ochroną drzewostanu na terenach należących do miast na prawach powiatu.

Według Wnioskodawcy, wpływy z opłat i kar nakładanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i starostę, stanowiąc w całości dochód odpowiednio budżetu gminy lub powiatu, pełnią funkcję kompensacyjną dla budżetów tych samorządów. Samorząd województwa został natomiast pozbawiony kompensaty uszczerbku w dochodach własnych, będącego wynikiem obowiązku stosowania przepisów art. 83-89 ustawy o ochronie przyrody.

Uszczerbek w dochodach, stanowiących zasoby finansowe województwa mazowieckiego, wiąże się z koniecznością pokrycia kosztów stworzenia i utrzymania nowych etatów dla osób wydających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz wyposażenia tych osób w odpowiedni sprzęt specjalistyczny.

W ocenie Wnioskodawcy, okoliczności te wskazują, że art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 402 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska narusza art. 167 ust. 4 Konstytucji. Na mocy tych przepisów zostało bowiem nałożone na samorzady województw nowe zadanie, któremu nie towarzyszyły zmiany w podziale dochodów publicznych ani w ogóle, ani mające charakter odpowiedni, czyli taki, jakiego wymaga art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Do wniosku dołączono tabelaryczne zestawienie danych obejmujących liczbę zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, liczbę usuniętych roślin i osób wydających decyzje, w latach 2013 i 2014 oraz w I półroczu 2015 r. w miastach na prawach powiatu w województwie mazowieckim.

I.2. Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym powyższego wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, postanowieniem o sygn. akt Tw 7/16 z dnia 1 lipca 2016 r. postanowił nadać temu wnioskowi dalszy bieg. W uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

Sejmik Województwa Mazowieckiego wykazał, iż przepisy art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, a także że wnioskodawca prawidłowo określił przedmiot kontroli i wzorce kontroli, jak również uzasadnił sformułowane we wniosku zarzuty.

II.1. Jako przedmiot kontroli w *petitum* wniosku inicjującego postępowanie w tej sprawie wskazane zostały przepisy art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.o.p. – jako podstawowy przedmiot kontroli - w powiązaniu z art. 402 ust. 5 p.o.ś. W ocenie Wnioskodawcy, tak określony zespół przepisów koliduje z art. 167 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 166 ust. 1 i ust. 2 ustawy zasadniczej, w zakresie, w jakim pozbawia samorząd województwa dochodów z opłat i kar jako kompensaty kosztów realizacji nowego zadania, przez to, że narusza konstytucyjne cechy zadania własnego oraz jednocześnie zasadę adekwatności udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych do przypadających im zadań.

Analiza treści wniosku i podniesionej w nim argumentacji wskazuje, że zakres zarzutów ograniczony został do finansowego aspektu zaskarżonych regulacji. Wnioskodawca nie kwestionuje powierzenia marszałkowi województwa nowego zadania, lecz nieprawidłowe ukształtowanie go jako zadania własnego i wynikającą stąd konieczność pokrycia kosztów jego realizacji ze środków własnych samorządu województwa, bez odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych.

Uwzględniając zaskarżone przepisy, z których art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p. stanowi o powierzeniu zadania, a art. 402 ust. 5 p.o.ś. określa podział wpływów z opłat i kar, a także wskazane przez Wnioskodawcę wzorce kontroli i zachodzące pomiędzy nimi relacje, należy uznać za uzasadnione poddanie ich łącznej analizie i rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny.

II.2. Odnosząc się do kwestii formalnoprawnej, dotyczącej dopuszczalności wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego, zauważyć należy, że, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi przy tym dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uznanie, że dana sprawa jest objęta zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, wymaga przy tym, aby była to sprawa wyrażająca interes wspólny, o charakterze publicznym. Musi to być też taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263). Zaliczenie danej sprawy do zakresu działania samorządu zawsze musi następować w drodze przepisu prawnego (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, uwagi do art. 191, str. 10).

W niniejszej sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił Sejmik Województwa Mazowieckiego, na podstawie uchwały nr 14/16 podjętej w dniu 25 stycznia 2016 r., którą dołączono do wniosku. Uchwała ta określa przedmiot i wzorce kontroli, które są tożsame z zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku. Kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą nowego zadania nałożonego na marszałka województwa, polegającego na podejmowaniu decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew lub krzewów rosnących na terenie nieruchomości stanowiących własność miast na prawach powiatu, naliczaniu i pobieraniu opłat oraz nakładaniu administracyjnych kar pieniężnych. Przepisy te określają też podział wpływów z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p. (wskazując, że stanowią w całości

dochód budżetu gminy, z wyjątkiem wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę, które stanowią w całości dochód budżetu powiatu, oraz wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa, które stanowią w 35 % przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i w 65 % - wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej), a zatem sprawy objętej zakresem działania Wnioskodawcy.

III.1 . Zaskarżone przez wnioskodawcę przepisy art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody stanowią:

„Art. 90. 1. Czynności, o których mowa w art. 83-89, w zakresie, w jakim są one wykonywane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy - z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu - wykonuje starosta.

2. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, czynności, o których mowa w ust. 1, wykonuje marszałek województwa”.

Powyższe regulacje zawarte w art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p. należy rozpatrywać w ich normatywnym kontekście, który stanowią głównie pozostałe przepisy rozdziału IV ustawy o ochronie przyrody, dotyczące ochrony terenów zieleni i zadrzewień, w szczególności zawarte w art. 83 – 89, do których nawiązuje art. 90 ust. 1 u.o.p. Dopiero bowiem uwzględnienie przepisów, do których odsyła art. 90 ust. 1 u.o.p., pozwala na zrekonstruowanie treści normy określającej czynności powierzone marszałkom województwa w wyniku zmiany polegającej na dodaniu do art. 90 u.o.p. ust. 2.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia.

Liczne wyjątki od tej zasady zostały przewidziane w art. 83f ust. 1 u.o.p., w którym wskazano szereg przypadków, w których nie stosuje się przepisów art. 83 ust. 1.

Odnotować przy tym należy, że katalog ten został istotnie rozszerzony

ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. 2016 r., poz. 2249; dalej: ustawa zmieniająca z grudnia 2016 r.), którą do art. 83f ust. 1 dodano punkty 3a i 3b, na mocy których z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie zwolniono drzewa lub krzewy, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (pkt 3a) oraz drzewa lub krzewy usuwane w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego (pkt 3b). Ponadto, na mocy dodanego do art. 83f, tą samą ustawą zmieniającą z grudnia 2016 r., przepisu ust. 1a, rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, może obecnie określić, że przepisów art. 83 ust. 1 nie stosuje się także do innych drzew lub krzewów wskazanych w oparciu o kryteria określone w punktach 1-5 ust. 1a w art. 83f.

W art. 83a ust. 1 u.o.p. wskazano, że organem właściwym do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości jest wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków - wojewódzki konserwator zabytków.

Na mocy art. 83c ust. 1 organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania gatunków chronionych.

Na podstawie art. 83c ust. 3 wydanie zezwolenia może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu.

W art. 83b ust. 1 ustawodawca określił niezbędne elementy składowe, które powinien zawierać wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, a w art. 83d ust. 1, jakie elementy powinno zawierać zezwolenie.

Uzyskanie zezwolenia na usunięcie drzewa (krzewu) – z mocy art. 84 u.o.p. – związane jest z koniecznością uiszczenia stosownej opłaty, jednakże art. 86 ust. 1 tejże ustawy przewiduje obszerny katalog sytuacji, w których nie pobiera się

opłaty za zezwolenie.

Ponadto aktualnie, na mocy dodanego do art. 86, ustawą zmieniającą z grudnia 2016 r., przepisu ust. 1a, rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, może określić, że opłat za usunięcie drzewa lub krzewu nie nalicza się także w przypadku innych drzew lub krzewów, wskazanych w oparciu o kryteria, o których mowa w art. 83f ust. 1a.

Opłaty naliczane są w zezwoleniu na usunięcie drzewa lub krzewu i pobierane przez organ właściwy do wydania tego zezwolenia (art. 84 ust. 2 u.o.p.).

Wysokość opłaty za zezwolenie na usunięcie drzewa określa się w sposób wskazany w art. 85 ust. 1 - 9 ustawy o ochronie przyrody.

Regulacje te zostały istotnie zmienione od czasu skierowania wniosku przez Sejmik Województwa Mazowieckiego, przy czym nie uległa zmianie podstawowa zasada, według której wysokość opłaty uzależniona jest od obwodu drzewa, mierzonego na wysokości 130 cm, lub powierzchni pokrytej krzewami oraz stawki. W stanie prawnym, którego dotyczy wniosek, stawki i współczynniki różnicujące ustalał minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia (art. 85 ust. 7). Aktualnie wysokość stawek ustala rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 85 ust. 4a).

W art. 87 u.o.p. ustawodawca uregulował kwestie przedawnienia obowiązku uiszczenia opłat, a także rozłożenia na raty lub przesunięcia płatności, stanowiąc, że decyzje w tym względzie wydaje organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu (art. 87 ust.7).

Z kolei, na podstawie art. 88 ust. 1 u.o.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia albo bez zgody posiadacza nieruchomości, a także za zniszczenie drzewa lub krzewu, jak również za uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa.

W myśl art. 89 ust. 11 u.o.p. organ może umorzyć 50% wymierzonej kary osobom fizycznym, które na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej usunęły lub zniszczyły drzewo lub krzew albo uszkodziły drzewo, w przypadku gdy osoby te nie są w stanie uiścić kary w pełnej wysokości bez znacznego uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny, jeżeli dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku.

Przepisy art. 83-89 u.o.p. wspólnie tworzą więc mechanizm prawnej ochrony zadrzewień, którego instrumentami są: konieczność uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu oraz uiszczenia opłaty, a także administracyjna kara pieniężna za zniszczenie bądź usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia właściwego organu.

Z kolei zaskarżone przepisy art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p. określają, w jakich przypadkach organem właściwym do wydania zezwolenia i wykonywania pozostałych czynności określonych w art. 83 – 89 u.o.p. jest starosta lub marszałek województwa. Regulacje te stanowią zatem wyjątek od określonej w art. 83a ust. 1 u.o.p. zasady, że zezwolenia wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a więc organ gminy, a w ściśle określonych wypadkach – konserwator zabytków.

Opłata ta jest opłatą za korzystanie ze środowiska, o której mowa w Prawie ochrony środowiska i pełni funkcję kompensacji zmian w środowisku związanych z usunięciem drzewa (krzewu).

III.2. Z kolei wskazany przez Wnioskodawcę jako związkowy do art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p., przepis art. 402 ust. 5 p.o.ś. stanowi: *„Wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, stanowią w całości dochód budżetu gminy, z wyjątkiem wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę, które stanowią w całości dochód budżetu powiatu, oraz wpływów z tytułu opłat i kar*

nakładanych przez marszałka województwa, które stanowią w 35% przychód Narodowego Funduszu i w 65% - wojewódzkiego funduszu.”.

Art. 402 ust. 5 p.o.ś. określa zatem podział wpływów z opłat i kar w zależności od tego, na którym szczeblu samorządu terytorialnego prowadzono postępowanie, i podobnie jak pozostałe przepisy art. 402, zawarte w ust. 1-4b i 6-8a, stanowi element mechanizmu gromadzenia i redystrybucji wpływów pochodzących z opłat i kar środowiskowych.

Wobec treści zarzutów Wnioskodawcy oraz podniesionych w uzasadnieniu wniosku argumentów zaskarżony przepis art. 402 ust. 5 p.o.ś. należy rozpatrywać w jego normatywnym kontekście określonym przez pozostałe przepisy Tytułu VII Działu II Rozdziału 4 tej ustawy - *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, w szczególności określające ostateczne przeznaczenie środków pochodzących z opłat za usunięcie drzewa lub krzewu i kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p.

Zgodnie z art. 403 p.o.ś.:

„1. Do zadań powiatów należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów powiatów, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

2. Do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

3. *Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o którym mowa w ust. 1 i 2, odbywa się w trybie określonym w przepisach odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 4-6.*

4. *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:*

- 1) *podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności:*
 - a) *osób fizycznych,*
 - b) *wspólnot mieszkaniowych,*
 - c) *osób prawnych,*
 - d) *przedsiębiorców;*
- 2) *jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi.*

5. *Zasady udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, 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.*

6. *Udzielenie dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4. W przypadku gdy dotacja stanowi pomoc publiczną lub pomoc de minimis jej udzielenie następuje z uwzględnieniem warunków dopuszczalności tej pomocy określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej.”.*

Jak więc wynika z treści ust. 1 i 2 art. 403 p.o.ś., ani gmina, ani powiat nie mogą przeznaczyć wpływów z opłat i kar, które zgodnie z art. 402 ust. 5 p.o.ś. stanowią dochód ich budżetów, na bieżące potrzeby lub inny dowolny cel, w tym pokrycie kosztów wykonywania czynności urzędników, ale jedynie na precyzyjnie określone zadania z zakresu ochrony środowiska.

Zadania te, zarówno w przypadku gmin, jak i powiatów, zostały wymienione w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 p.o.ś., a więc:

- „2) *przedsięwzięcia związane z ochroną wód; (...)*
- 5) *wspomaganie realizacji zadań modernizacyjnych i inwestycyjnych, służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej, w tym dotyczących instalacji lub urządzeń ochrony przeciwpowodziowej i obiektów małej retencji wodnej; (...)*
- 8) *przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami;*
- 9) *przedsięwzięcia związane z ochroną powierzchni ziemi, z wyłączeniem remediacji polegających na samooczyszczaniu; (...)*
- 15) *wspomaganie realizacji zadań państwowego monitoringu środowiska, innych systemów kontrolnych i pomiarowych oraz badań stanu środowiska, a także systemów pomiarowych zużycia wody i ciepła;*
- 16) *wspomaganie systemów gromadzenia i przetwarzania danych związanych z dostępem do informacji o środowisku; (...)*
- 21) *przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza;*
- 22) *wspomaganie wykorzystania lokalnych źródeł energii odnawialnej oraz wprowadzania bardziej przyjaznych dla środowiska nośników energii;*
- 23) *(uchylony);*
- 24) *wspomaganie ekologicznych form transportu;*
- 25) *działania z zakresu rolnictwa ekologicznego bezpośrednio oddziałujące na stan gleby, powietrza i wód, w szczególności prowadzenie gospodarstw rolnych produkujących metodami ekologicznymi położonych na obszarach podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; (...)*
- 29) *przedsięwzięcia związane z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień oraz parków; (...)*
- 31) *profilaktykę zdrowotną dzieci zamieszkałych na obszarach, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska;*

- 32) edukację ekologiczną oraz propagowanie działań proekologicznych i zasady zrównoważonego rozwoju; (...)
- 38) współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi;
- 39) przygotowywanie dokumentacji przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które mają być współfinansowane ze środków pochodzących z Unii Europejskiej niepodlegających zwrotowi;
- 40) współfinansowanie projektów inwestycyjnych, kosztów operacyjnych i działań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych pozyskiwanych w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz współpracy dwustronnej;
- 41) współfinansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 696 i 1777);
- 41a) przedsięwzięcia związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) oraz systemu weryfikacji technologii środowiskowych (ETV);
- 42) inne zadania służące ochronie środowiska i gospodarce wodnej, wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju i zgodne z polityką ochrony środowiska".
- Zadania powiatu obejmują ponadto pkt 18 w ust. 1 art. 400a p.o.ś.:
- „18) prowadzenie obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy;”.

Ustawodawca określił też cele, jakie mogą być realizowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Zgodnie z art. 400b p.o.ś.:

„1. Celem działania Narodowego Funduszu jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 oraz art. 410a ust. 4-6.

2. Celem działania wojewódzkich funduszy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 1-9a i 11-42.

2a. Celem działania Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy jest również tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej”.

III.3. Wnioskodawca kwestionuje, wskazane związkowo, przepisy art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.o.p. oraz art. 402 ust. 5 p.o.ś. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2015 r., poz. 1045 ze zm.).

Od czasu wniesienia wniosku unormowania te nie uległy zmianie. Istotnej nowelizacji podlegało natomiast szereg przepisów Rozdziału 4 ustawy o ochronie przyrody – *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień* – stanowiących kontekst prawny, objętych zarzutem, regulacji z art. 90 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Jak zaznaczono wcześniej (w punkcie III.1.), ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach znacząco rozszerzyła katalog wyłączeń z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, uprościła sposób obliczania opłat za usunięcie tych roślin oraz wyposażyła jednostki samorządu terytorialnego w kompetencje do dostosowania poziomu ochrony zadrzewień do lokalnych warunków i potrzeb poprzez między

innymi możliwość zwolnienia innych drzew lub krzewów z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie oraz z obowiązku uiszczenia opłaty.

Należy więc stwierdzić, że chociaż wejście w życie ustawy zmieniającej z grudnia 2016 r. istotnie zmodyfikowało sposób wykonywania przez marszałka województwa czynności powierzonych na podstawie art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.o.p., to nie miało jednak wpływu na określenie granic przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie i nie stanowi przeszkody do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

IV.1. Z *petitum* wniosku wynika, że jako wzorce kontroli konstytucyjnej w niniejszej sprawie zostały wskazane: art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powołany przez Wnioskodawcę, jako pierwszy, art. 167 ust. 4 Konstytucji stanowi: *„[z]miany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.”*

Przepis ten jest ściśle związany z pozostałymi przepisami zawartymi w art. 167 Konstytucji, w szczególności z ust. 1, zgodnie z którym *„[j]ednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”*.

Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny *„Konstytucja ujmuje art. 167 Konstytucji w zakresie, w jakim służy samodzielności finansowej jednostek samorządu, jako funkcjonalnie powiązany zespół norm. Ustęp 1 tego przepisu zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań. Ustęp 2 wskazuje rodzaje dochodów, które muszą występować w systemie finansowym samorządu. Ustęp 3 nakazuje, aby zmiany w dochodach dokonywały się w formie ustawowej. Ustęp 4 przesądza natomiast, że zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego towarzyszyć powinna „odpowiednia” zmiana podziału*

dochodów publicznych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego poszczególne normy wyrażone w art. 167 Konstytucji nie powinny być interpretowane w oderwaniu od innych norm wyrażonych w tym przepisie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 89; tak samo Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z 30 marca 1999 r., sygn. akt K. 5/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 39 i z dnia 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 105).

Przepisy art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji odczytuje się jako sformułowanie zasady adekwatności środków do zadań, w jakie wyposaża się jednostki samorządu terytorialnego. (*vide* wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

Art. 167 ust. 1 - z jednej strony - nakazuje zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego "odpowiedniego" udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a - z drugiej strony - zakazuje dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które "odpowiedniość" tego udziału by przekreślały. Dodatkową gwarancję w tym zakresie formułuje art. 167 ust. 4 Konstytucji, nakazując paralelność zmian zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego oraz zmian w podziale dochodów publicznych. Konsekwencją tego obowiązku jest też zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Pozbawienia jednostek samorządu terytorialnego określonych źródeł dochodów własnych nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy są one niekorzystne dla finansów tych jednostek.

Ustawodawcy przysługuje daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, jak też poziomu tych dochodów, pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, określona w art. 167 ust. 1 Konstytucji, wyraża się w zapewnieniu tym jednostkom

dochodów, pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając im swobodę w kształtowaniu wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Samodzielność ta jest ściśle związana z wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, o czym stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji (*vide* wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 3 listopada 1998 r., sygn. akt K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98 i 18 grudnia 2008 r., sygn. K 19/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 182).

Obowiązujący mechanizm finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym zadań własnych, pod kątem respektowania proklamowanej w Konstytucji zasady samodzielności finansowej tych jednostek, stanowił przedmiot kontroli i rozważań Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 26 września 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 22/12, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że treścią zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest *„prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach i dysponowania nimi, tak by móc realizować ustalone ustawowo zadania (...). W związku z powyższym, jednym z głównych celów tej zasady jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków finansowych odpowiednich do realizacji powierzonych jej zadań”* (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 95).

Szeroko o wymogu „odpowiedniości” (adekwatności) udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 14/11, w którym, po kompleksowej analizie dotychczasowego

orzecznictwa konstytucyjnego, stwierdził, że „[w] polskim systemie prawnym przyjęta została zasada domniemania konstytucyjności ustawy. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na podmiocie, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, spoczywa ciężar dowodu, że przepis jest niezgodny z Konstytucją. Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów - przewidzianych przez prawo - dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych <odpowiednio> do przypadających im zadań (...). Trybunał wspominał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych (...).

W świetle przepisów Konstytucji kompetencja w zakresie ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie w związku z alokacją środków finansowych. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów. Za taką interpretacją zakresu kompetencji parlamentu przemawiają m.in. art. 216 i art. 217 Konstytucji (...).

Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (...).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża dyrektywę określającą sposób podziału - dostępnych w danym okresie - środków finansowanych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej (...).

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady adekwatności, ale z drugiej strony określa granice ingerencji w omawianą zasadę. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, modyfikacje źródeł dochodu są dopuszczalne, jeżeli <nie zachodzą oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów>, <nie przekreślą odpowiedności

udziału samorządu w dochodach publicznych>, <ustawodawca nie naruszy w drastyczny sposób samodzielności finansowej gminy>, całokształt źródeł dochodów - przewidzianych przez prawo - dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla zapewni tym jednostkom udział w dochodach publicznych <odpowiednio> do przypadających im zadań; nie prowadzą do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy.

Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego, ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze jest możliwe ustalenie takiego standardu, jest on względny. Ta względność powoduje trudność z ustaleniem adekwatnego poziomu środków dla jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie prawnej zwraca się uwagę, że normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4) są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań (...). Także Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmenty władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe (...).

Z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji wynikają dyrektywy dla ustawodawcy i Rady Ministrów zagwarantowania środków finansowych odpowiednich do realizowanych przez j.s.t. zadań. Ponieważ konstytucyjna podstawa określenia

tych zadań i sposób ich realizacji ma charakter względny, dyrektywy te mają charakter programowy i instrumentalny. Jedyne wiążący zakaz wynikający z cytowanych przepisów dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia realizację zadań j.s.t.

Podsumowując, zasada adekwatności rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa ma szeroki zakres zastosowania oraz normowania i jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania prowadzący się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm. Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Ogólność katalogu zadań, odmienność ich zakresu i treści w poszczególnych jednostkach samorządu, sprawia, że Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do <oczywistych dysproporcji> między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t. (...). <Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania - przynajmniej na poziomie minimalnym - zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności> (wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04)” (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

IV.2. W powołanych związkowo, z art. 167 ust. 4, przepisach art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji ustawodawca konstytucyjny podzielił zadania publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny na własne i zlecone stanowiąc:

„1. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

2. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.”

Cechą zadań własnych jest zatem ich charakter lokalny, polegający na tym, że służą one zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności samorządowej. Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. gospodarki komunalnej.

Zadania zlecone skierowane są natomiast na zaspokajanie potrzeb zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa. Przede wszystkim jednak w świetle Konstytucji kryterium odróżniającym zadania własne i zlecone jest zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ich wykonywania (A. Niezgoda, *Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych*, [w] *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Lex/el 2012).

Zadania własne bowiem to takie, które – jak stanowi art. 16 ust. 2 zdanie drugie ustawy zasadniczej – jednostki samorządu terytorialnego wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, czyli w sposób samodzielny i kreatywny. Z istoty zadania własnego, nawet jeśli ma charakter obligatoryjny,

wynika bowiem, że organy samorządu muszą mieć, w zakresie określonym ustawami, prawo decydowania o sposobie realizacji tego zadania (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86).

Zadania zlecone są natomiast jedynie przekazane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonywania. Zakres i sposób ich realizacji określają ustawy. Chodzi bowiem o to, by wykonywanie zadań zleconych, służących zaspakajaniu potrzeb społeczności narodowej, a nie wyłącznie potrzeb poszczególnych społeczności samorządowych, kształtować zgodnie z jednolitą polityką w skali państwa. Implikuje to mniejszy zakres samodzielności organów jednostek samorządu terytorialnego (*vide* A. Niezgoda, *op cit.* oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

Z pojęciem "zadania własnego" Konstytucja łączy także pojęcie "dochodów własnych". Trudno bowiem uznać, iż przymiotnik "własne" użyty jest w art. 166 i art. 167 ust. 2 Konstytucji w całkowicie odmiennym znaczeniu. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu (*vide* – powołany wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04).

V.1. Analiza zawartości normatywnej zakwestionowanych przepisów w kontekście wskazanych wzorców kontroli nie pozwala podzielić podniesionego przez Wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności.

Na wstępie należy zauważyć, że zawarte w uzasadnieniu wniosku sformułowanie, iż „*[z]adanie polegające na wydawaniu przez marszałka województwa zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości należących do miast na prawach powiatu jest nowym zadaniem województw,...*” (str. 4 wniosku) wskazuje, podobnie jak przytoczona wcześniej (w punkcie I.1. niniejszego stanowiska) argumentacja, że Wnioskodawca utożsamia zadanie

powierzone samorządowi województwa z kompetencjami przyznanymi marszałkowi województwa w celu umożliwienia realizacji tego zadania.

Tymczasem zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjmuje się, że określenie "zadanie publiczne" różni się od pojęcia „kompetencja”. Podczas gdy kompetencja przypisana jest konkretnemu organowi samorządu terytorialnego, zadanie dotyczy całej jednostki samorządu. Zadaniem jest określony cel, który musi osiągnąć samorząd, kompetencją jest natomiast zespół praw i obowiązków organu, obejmujący prawne formy działania, czyli formy realizacji zadań (*Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan i L. Bosek, wyd. C. H. Beck 2016 r., s. 422-423 oraz powołana tam literatura; tak samo WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 706/07, Legalis nr 149920). Zadania to normatywne wyznaczenie w sposób ogólny celów (wartości), które ma osiągnąć w swojej działalności samorząd, lub określone kierunki działań, przy wzięciu pod uwagę zakresu rzeczowego spraw należących do samorządu. Zadania są przedmiotem lub stanem rzeczy osiąganym dzięki kompetencjom (T. Moll [w] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Wolters Kluwer 2016., teza 1 do art. 6).

Przewidziany w art. 83 ust. 1 u.o.p. obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości, którego naruszenie zagrożone jest karą (art. 88 ust. 1 u.o.p.), stanowi jeden z podstawowych instrumentów służących ochronie drzew i krzewów rosnących na terenach miast i wsi. (*vide* K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Wolters Kluwer 2017 r., teza 1 do art. 83).

Powierzone w wyniku nowelizacji art. 90 ustawy o ochronie przyrody marszałkom województw zadanie polega więc na ochronie drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości będących własnością miast na prawach powiatu poprzez wykonywanie czynności, o których mowa w art. 83 – 89 u.o.p., i stanowi część zadania polegającego na ochronie zieleni i zadrzewień.

V.2. Ochrona zadrzewień i zieleni jest jednym z elementów ochrony przyrody, która z kolei mieści się w zakresie pojęcia ochrony środowiska naturalnego.

Zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, określa p.o.ś., normujące między innymi zasady ustalania warunków ochrony zasobów środowiska (art. 1 pkt 1 lit. a) oraz stanowiące, że polityki, strategie, plany lub programy dotyczące między innymi przemysłu, transportu, gospodarek wodnej i przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju (art. 8). Celem stworzenia warunków niezbędnych do ochrony środowiska Sejm, na wniosek Rady Ministrów, uchwała politykę ekologiczną państwa (art. 13 i art. 15 ust. 1 p.o.ś.), określającą przede wszystkim cele i priorytety ekologiczne, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe (art. 14 ust. 1 p.o.ś.). Realizując politykę ekologiczną państwa, sejmiki oraz rady powiatów i gmin uchwalają odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska (art. 17 i art. 18 p.o.ś.).

W myśl art. 81 ust. 1 i 4 pkt 1 p.o.ś., ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie tej ustawy i przepisów szczególnych, a szczególne zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni normuje ustawa o ochronie przyrody. Zgodnie z art. 1, formułuje ona cele i zasady, a także statuuje formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

Ochrona przyrody - w rozumieniu u.o.p. - polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, między innymi: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów, siedlisk przyrodniczych, tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych

szczątków roślin i zwierząt oraz krajobrazu (art. 2 ust. 1 u.o.p.). Deklarowanymi przez ustawodawcę (w art. 2 ust. 2 u.o.p.) celami ochrony przyrody są między innymi: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej oraz dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin i zwierząt wraz z ich siedliskami, ochrona walorów krajobrazowych, a także kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Powyższe cele realizowane są między innymi przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa oraz w wojewódzkich, powiatowych i gminnych programach ochrony środowiska, w strategiach rozwoju i planach zagospodarowania przestrzennego województw, w strategiach rozwoju oraz studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także przez obejmowanie poszczególnych zasobów, tworów i składników formami ochrony przyrody, opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej oraz prowadzenie badań naukowych i działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 3 u.o.p.).

Reasumując, ochrona przyrody stanowi element ochrony środowiska, a - z mocy art. 4 u.o.p. - obowiązek dbałości o przyrodę, jako dziedzictwo i bogactwo narodowe, ciąży na organach administracji publicznej, osobach prawnych (innych jednostkach organizacyjnych) oraz osobach fizycznych, przy czym organy administracji obowiązane są do zapewnienia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków ochrony przyrody.

Stosownie do art. 5 Konstytucji, zapewnienie ochrony środowiska należy do najważniejszych celów państwa polskiego. Zgodnie z art. 74 Konstytucji, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych, które mają prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (i zarazem wspierać obywateli w ich działaniach na rzecz ochrony i

poprawy stanu środowiska). Ponadto art. 68 ust. 4 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Szeroki zakres i złożony charakter działań niezbędnych dla prawidłowej realizacji określonego konstytucyjnie ogólnego celu w postaci zapewnienia ochrony środowiska wymaga, aby działania te były podejmowane wielopłaszczyznowo i na różnych poziomach. Jednym z ustawowo skonkretyzowanych zadań cząstkowych w tym względzie jest ochrona zadrzewień, która, w części dotyczącej drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości należących do miast na prawach powiatu, została powierzona marszałkowi województwa.

V.3. Analiza art. 83 – 89 u.o.p. wskazuje, że regulowana tymi przepisami, ochrona drzew i krzewów stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji.

Ochrona zadrzewień ma lokalny charakter i służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Z treści art. 83 – 89 u.o.p. jednoznacznie wynika, że przedmiotem ochrony tych przepisów są konkretne, pojedyncze rośliny, będące drzewem lub krzewem, w rozumieniu art. 5 pkt 26a i 26b tej ustawy. Nie można więc uznać, że rozstrzygnięcia dotyczące zezwolenia na usunięcie pojedynczych, konkretnych roślin tego rodzaju nie łączą się z interesami lokalnej społeczności. Podejmowanie decyzji w tym względzie oraz wykonywanie pozostałych czynności określonych w art. 83 – 89 u.o.p. wywiera bezpośrednie skutki przede wszystkim w miejscu występowania danego drzewa lub krzewu. Decyzje dotyczące zezwolenia na usunięcie pojedynczych, konkretnych roślin tego rodzaju mają więc przede wszystkim lokalne znaczenie.

Wnioskodawca, podnosząc, że na ogólnokrajowy charakter tego zadania wskazuje *ratio legis* regulacji zawartej w art. 90 ust. 1 i ust. 2, którą była chęć zapewnienia jednolitego stosowania na terenie całego kraju przepisów art. 83 –

89 ustawy o ochronie przyrody, oraz że w interesie państwa jest, by ochrona drzewostanu była zapewniona wedle jednolitych standardów w całym kraju (str. 5 wniosku) nie podał, na czym opiera to przekonanie (owe standardy wynikają wszak z obowiązującego prawa), nie odniósł się też do obowiązujących przepisów regulujących ochronę środowiska i przyjętego przez ustawodawcę systemu polegającego na przydzieleniu poszczególnych zadań cząstkowych zarówno samorządowi terytorialnemu różnych szczebli, jak i organom rządowym oraz innym podmiotom.

Zadanie ochrony zadrzewień odpowiada też wypracowanym w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriom „samodzielności” i „kreatywności” zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego.

Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu jest bowiem decyzją uznaniową właściwego organu, gdyż ustawa o ochronie przyrody nie określa przesłanek decyzji w tym względzie. Granice uznania administracyjnego wyznacza więc art. 7 k.p.a., zgodnie z którym organ administracyjny, podejmując rozstrzygnięcie, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela. Uznaniu organu ustawodawca pozostawił również decyzję o uzależnieniu zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3 u.o.p.), określając jedynie okoliczności, jakie organ winien brać pod uwagę w przypadku wydania zezwolenia uzależnionego od wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa bądź krzewu (art. 83c ust. 4 i 5 u.o.p.). Jak przy tym zaznaczono wcześniej (w punktach III.1. i III.3. niniejszego stanowiska), ustawa zmieniająca z grudnia 2016 r. znacząco rozszerzyła zakres samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w tym względzie, umożliwiając dostosowanie poziomu ochrony zadrzewień do lokalnych warunków i potrzeb, poprzez między innymi możliwość zwolnienia innych drzew lub krzewów z obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie oraz z obowiązku uiszczenia opłaty.

Nie znajduje więc potwierdzenia argument Wnioskodawcy o

szczególne uregulowaniu w ustawie o ochronie przyrody przesłanek zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, powołany jako uzasadnienie tezy o braku samodzielności organu samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadania (str. 5 wniosku).

O braku samodzielności organów samorządu terytorialnego nie świadczy też, powołany przez Wnioskodawcę, fakt ustawowego określenia trybu wydawania zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu oraz zasad pobierania opłat i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu wbrew przepisom ustawy. Jak bowiem przypominał Trybunał Konstytucyjny kwalifikując, w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, utrzymanie czystości i porządku w gminach jako zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, „... *nie oznacza to nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określania zasad, form i finansowania realizacji tegoż zadania. Art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowiąc o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wszakże ramy ustawowe, w których może działać jednostka samorządu terytorialnego. Nie ma zatem konstytucyjnego uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy, że kwalifikacja zadań jako zadań własnych wymaga pozostawienia jednostkom samorządu terytorialnego nieograniczonej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach, a także finansowaniu tych zadań*” (OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Ponadto zadanie ochrony środowiska, którego częścią jest ochrona zadrzewień, należy do ustawowo określonych, podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 486 ze zm.; art. 4 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm. i art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.).

V.4. Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji należy stwierdzić, że w następstwie zmiany art. 90 u.o.p., dokonanej ustawą zmieniającą z 2015 r., niewątpliwie doszło do powierzenia samorządowi województwa nowego zadania. Zadanie to polega na ochronie drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości będących własnością miast na prawach powiatu i jest realizowane poprzez wykonywanie czynności, o których mowa w art. 83 – 89 u.o.p.

Jednak, wbrew pogładowi Wnioskodawcy, ustalenie nowych zadań publicznych nie zawsze wymaga zwiększenia dochodów publicznych.

Jak bowiem niejednokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny „(...) samo poszerzenie zakresu zadań nie przesądza o niekonstytucyjności danej regulacji, o ile dochody z innych źródeł umożliwiają realizację tych zadań, a nowe obowiązki nie redukują swobody decyzyjnej gminy określania swoich wydatków (wyrok z dnia 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 8). „Podstawę stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów danej jednostki s.t.” (wyrok z dnia 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 77).

W związku z tym to na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, że w następstwie nałożenia nowych zadań albo zmniejszenia poziomu dochodów doszło do naruszenia art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. „Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów przewidzianych przez prawo dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych «odpowiednio» do przypadających im zadań” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 159). Ta sama zasada – co oczywiste – dotyczy uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji.

W niniejszej sprawie Wnioskodawca nie przedstawił takich informacji, poprzestając na ogólnie sformułowanym stwierdzeniu, że wykonywanie czynności powierzonych marszałkowi województwa, na podstawie art. 90 ust. 2 u.o.p., będzie wymagało pokrycia kosztów zatrudnienia nowych pracowników i wyposażenia ich w odpowiedni sprzęt, oraz dołączeniu tabelarycznego zestawienia danych obejmujących liczbę zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, liczbę usuniętych roślin i osób wydających decyzje w latach: 2013 i 2014 oraz w I półroczu 2015 r. w miastach na prawach powiatu w województwie mazowieckim. Ani z treści wniosku, ani z dołączonych do niego dokumentów nie wynika, by zachodziła dysproporcja pomiędzy spoczywającymi na Sejmiku Województwa Mazowieckiego zadaniami a poziomem dochodów, czy też by na skutek uchwalenia kwestionowanych przepisów samorząd wojewódzki nie mógł realizować swoich zadań własnych.

Nie można również podzielić sformułowanego w tym kontekście poglądu Wnioskodawcy, że (przewidziane w art. 402 ust. 5 p.o.ś.) uznanie wpływów z opłat i kar za dochód powiatu lub gminy pełni „*funkcję kompensacyjną*” wobec wydatków związanych z wykonywaniem zadania ochrony drzewostanu (str. 8 wniosku).

Jak już wcześniej wskazano (w punkcie III.2. niniejszego stanowiska), ani gmina, ani powiat nie mogą przeznaczyć wpływów z opłat i kar wymienionych w art. 402 ust. 5 p.o.ś. na dowolny cel, w tym pokrycie kosztów wykonywania czynności urzędników. Zgodnie bowiem z art. 403 ust. 1 i 2 p.o.ś., środki te mogą być wydatkowane jedynie na precyzyjnie określone zadania z zakresu ochrony środowiska.

V.5. Reasumując, należy stwierdzić, że powierzone marszałkowi województwa zadanie ochrony drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości stanowiących własność miast na prawach powiatu jest zadaniem własnym samorządu województwa, a Wnioskodawca nie przedstawił dowodów

wskazujących na to, że obciążenie samorządu województwa wydatkami związanymi z realizacją tego zadania, przewidzianego w ustawie o ochronie przyrody, uniemożliwiło tej jednostce realizację jakiegokolwiek innego zadania publicznego.

Pozwala to uznać, że przepisy art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 402 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, w zakresie, w jakim nie przyznają samorządowi województwa dochodów z opłat i kar - jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody - są zgodne z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Samorząd województwa nie dysponował wcześniej wpływami z opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu. Przed nowelizacją, dokonaną ustawą zmieniającą z 2015 r., art. 402 ust. 5 p.o.ś. stanowił: *„[w]pływy z tytułu opłat i kar za usuwanie drzew i krzewów stanowią w całości dochód budżetu gminy, z której terenu usunięto drzewa lub krzewy”*. W związku z tym użyte w treści wniosku sformułowanie, że samorząd wojewódzki został w art. 402 ust. 5 p.o.ś. *„pozbawiony”* tych wpływów nie odzwierciedla rzeczywistego stanu rzeczy.

V.6. Ustalenie, że ochrona zadrzewień należy do ustawowych zadań własnych samorządu terytorialnego, w tym w części dotyczącej usuwania drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości będących własnością miasta na prawach powiatu stanowi zadanie własne samorządu województwa, powoduje, że w tym zakresie wzorzec kontroli z art. 166 ust. 2 Konstytucji, który odnosi się do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a nie zadań własnych, należało uznać za nieadekwatny (tak też w analogicznej sytuacji orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt U 1/10, stwierdzając w uzasadnieniu: *„[u]stalenie, że ewidencjonowanie niepublicznych placówek doskonalenia nauczycieli należy do ustawowych zadań własnych samorządu województwa powoduje, że w powyższym zakresie wzorce kontroli z art. 166 ust.*

2 Konstytucji i art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, które odnoszą się do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a nie zadań własnych, należało uznać za nieadekwatne”., OTK ZU nr 9/A/ 2012, poz. 108).

Tym samym przepisy art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.o.p. w związku z art. 402 ust. 5 p.o.ś., w zakresie, w jakim nie przyznają samorządowi województwa dochodów z opłat i kar - jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody, nie są niezgodne z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego.

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego