



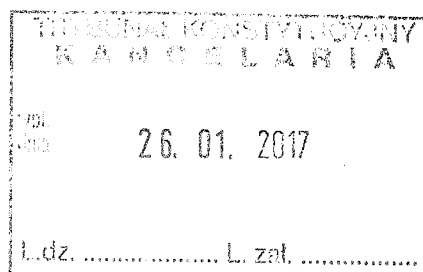
SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 34/16

BAS-WPTK-1627/16

Warszawa, dnia 26 stycznia 2017 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 7 marca 2016 r. (sygn. akt K 34/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje samorządowi województwa, reprezentowanemu przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83-89 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.), **jest zgodny** z art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i jego kontekst normatywny

1. Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: Sejmik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 90 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.; dalej: u.o.p.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 672 ze zm.; dalej: p.o.ś.) „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”.

Kwestionowane przepisy mają następujące brzmienie:

– „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” (art. 90 ust. 1 u.o.p.);

– „Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, czynności, o których mowa w ust. 1, wykonuje marszałek województwa” (art. 90 ust. 2 u.o.p.);

– „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 [Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – uwaga własna] i w 65% – wojewódzkiego funduszu [ochrony środowiska i gospodarki wodnej – uwaga własna]” (art. 402 ust. 5 p.o.ś.).

Należy wyjaśnić, że w art. 83-89 u.o.p., do których odsyła pierwszy z zaskarżonych przepisów, uregulowano czynności odnoszące się do wydawania rozstrzygnięć związanych z usuwaniem drzew lub krzewów. Chodzi w szczególności o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (w tym naliczanie stosownych

opłat) oraz nakładanie kar pieniężnych za uszkodzenie lub zniszczenie drzewa lub krzewu, a także za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia.

2. Uregulowania przyjęte w art. 90 ust. 1-2 u.o.p. są odzwierciedleniem zasady z art. 24 § 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.), nakazującej wyłączenie się od rozstrzygania w sprawie pracownikowi pozostającemu z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, jak również pracownikowi będącemu przedstawicielem jednej ze stron. W świetle tej zasady należy uznać, że w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy nie byłoby dopuszczalne, aby rozstrzygnięcia związane z usuwaniem drzew lub krzewów wydawał wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Wójt jest kierownikiem urzędu gminy (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej: u.s.g.) i reprezentuje gminę na zewnątrz (zob. art. 31 u.s.g.); analogicznie przedstawia się status burmistrza i prezydenta miasta (zob. art. 11a ust. 3 u.s.g.). Gmina, jako właściciel danej nieruchomości, posiada interes prawny w postępowaniu dotyczącym usuwania drzew lub krzewów z tej nieruchomości. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien więc podlegać wyłączeniu od rozstrzygania w sprawie. Z tego względu czynności w tym zakresie wykonuje organ wykonawczy powiatu, czyli starosta (art. 90 ust. 1 u.o.p.).

Powyższe rozwiązanie jest jednak niewystarczające w przypadku miast na prawach powiatu. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawują bowiem rada miasta i prezydent miasta (art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.; dalej: u.s.p.). Skoro prezydent takiego miasta sprawuje funkcję starosty, to również podlegałby wyłączeniu od rozstrzygania w sprawie. Z tego względu, w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy wykonującej zadania powiatu (czyli miasta na prawach powiatu – zob. art. 92 ust. 2 u.s.p.), czynności odnoszące się do wydawania rozstrzygnięć związanych z usuwaniem drzew lub krzewów zostały powierzone marszałkowi województwa (art. 90 ust. 2 u.o.p.). Rozwiązanie to wprowadzono ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045 ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2015 r.), która weszła w życie 28 sierpnia 2015 r.

W art. 402 ust. 5 p.o.ś. uregulowano natomiast przynależność środków finansowych pobieranych z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia lub bez zgody posiadacza nieruchomości, zniszczenie drzewa lub krzewu lub uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie jego korony. Z przepisu tego wynika, że co do zasady wpływy z tytułu opłat i kar zasilają w całości budżet gminy, a gdy są nakładane przez starostę, stanowią, również w całości, dochód budżetu powiatu. Analogicznego rozwiązania nie przewidziano jednak na szczeblu wojewódzkim. Wpływy z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa w sytuacji, o której mowa w art. 90 ust. 2 u.o.p., są rozdzielane między Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (35%) oraz właściwy fundusz wojewódzki (65%), nie zasilają natomiast budżetu województwa. Obecne brzmienie art. 402 ust. 5 p.o.ś. również zostało nadane ustawą zmieniającą z 2015 r. i obowiązuje od 28 sierpnia 2015 r.

3. Kontekst normatywny, w którym funkcjonują zaskarżone przepisy, uległ w ostatnim czasie istotnej zmianie w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. poz. 2249; dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. Cele nowelizacji określono następująco: „[I]stotne zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości, na których rosną drzewa i krzewy, uproszczenie regulacji dotyczącej wycinki oraz wyposażenie jednostek samorządu w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do ich potrzeb” (uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2016 r., druk sejmowy nr 1143/VIII kad.).

Po pierwsze, ustawa zmieniająca z 2016 r. rozszerzyła katalog wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów. Obecnie obowiązek ten nie obejmuje m.in. drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 83f ust. 1 pkt 3a u.o.p.), oraz drzew lub krzewów usuwanych w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego (art. 83f ust. 1 pkt 3b u.o.p.).

Po drugie, lista wyjątków może zostać rozszerzona przez radę gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Rada gminy może bowiem

określić, że konieczność uzyskania zezwolenia nie dotyczy także innych drzew lub krzewów niż wymienione w katalogu ustawowym (art. 83f ust. 1a u.o.p.).

Po trzecie, znacząco uproszczono sposób obliczania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu. Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. opłatę za usunięcie drzewa ustalano na podstawie stawki zależnej od obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm i od tempa przyrostu pnia drzewa na grubość (w odniesieniu do poszczególnych rodzajów lub gatunków drzew) oraz współczynników różnicujących stawki w zależności od lokalizacji drzewa (dawny art. 85 ust. 1 u.o.p.), zaś opłatę za usunięcie krzewu – na podstawie stawki za usunięcie jednego metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami oraz współczynników różnicujących stawkę w zależności od lokalizacji krzewu (dawny art. 85 ust. 3 u.o.p.). Obecnie opłatę za usunięcie drzewa ustala się, mnożąc liczbę centymetrów obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm i stawkę opłaty (art. 85 ust. 1 u.o.p.), a opłatę za usunięcie krzewu – mnożąc liczbę metrów kwadratowych powierzchni gruntu pokrytej usuwanymi krzewami i stawkę opłaty (art. 85 ust. 3 u.o.p.).

Po czwarte, w dotychczasowym stanie prawnym ustawa przewidywała maksymalne stawki opłat za usuwanie drzew, uzależnione od obwodu pnia mierzonego na wysokości 130 cm (dawny art. 85 ust. 5 u.o.p.), przy czym określenie stawek dla poszczególnych rodzajów lub gatunków drzew oraz współczynników różnicujących stawki w zależności od lokalizacji drzewa lub krzewu powierzono ministrowi właściwemu do spraw środowiska (dawny art. 85 ust. 7 u.o.p.). Stawka za usunięcie krzewu była natomiast stała i naliczana od metra kwadratowego powierzchni pokrytej krzewami (dawny art. 85 ust. 6 u.o.p.). Od 1 stycznia 2017 r. ustawodawca precyzuje jedynie maksymalne (znacznie niższe od dotychczasowych) stawki za usuwanie drzew (500 zł – art. 85 ust. 5 u.o.p.) i krzewów (200 zł – art. 85 ust. 6 u.o.p.), a określenie wysokości stawek obowiązujących na terenie danej gminy należy do rady gminy, która została upoważniona do wydania uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 85 ust. 4a u.o.p.). Jeżeli rada gminy nie skorzysta z tej kompetencji, stosuje się stawki maksymalne (art. 85 ust. 7 u.o.p.). Wysokość stawek opłat za usuwanie drzew i krzewów rzutuje na wysokość administracyjnych kar pieniężnych za uszkodzenie, zniszczenie drzewa lub krzewu oraz za usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia, gdyż poziom tych kar określono jako wielokrotność stawek za wydanie zezwolenia (zob. art. 89 u.o.p.).

Po piąte, ustawodawca przewidział jeszcze inne ułatwienia w usuwaniu drzew i krzewów, w szczególności upoważniając radę gminy do rozszerzenia listy drzew i krzewów, za których usunięcie nie pobiera się opłaty (art. 86 ust. 1a u.o.p.).

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wątpliwości Sejmiku budzi zgodność zaskarżonych przepisów z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

Jak wskazano we wniosku, po nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 2015 r. marszałek województwa otrzymał nowe zadania. Sprawowanie funkcji starosty przez prezydenta miasta na prawach powiatu powoduje, że to właśnie marszałek województwa staje się organem właściwym w sprawach czynności związanych z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu i wymierzaniem administracyjnych kar pieniężnych w tym obszarze.

Wnioskodawca wywodzi, że powyższe zadania nie mają charakteru zadań własnych. Twierdzi, że „zadanie nałożone na marszałka województwa art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody powinno być traktowane jako zadanie zlecone do wykonania przez władze centralne, nie ma bowiem charakteru lokalnego, 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 znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 166 ust. 1 Konstytucji RP” (wniosek, s. 6). Zarządzanie ochroną drzewostanu, zdaniem Sejmiku, musi być uważane za zadanie zlecone także z tego względu, że to w interesie państwa leży, aby ochrona ta była zapewniona według jednolitych standardów w skali całego kraju.

Płynie z tego wniosek, że powierzeniu tych zadań marszałkowi województwa powinno towarzyszyć wyposażenie samorządu województwa w dochody służące wyrównaniu uszczerbku w jego zasobach finansowych, który wynika z ponoszenia kosztów realizacji nowego obowiązku. Tymczasem ustawodawca nie tylko nie przewidział dodatkowego dotowania samorządu województwa z budżetu państwa, ale nawet pozbawił ten szczebel samorządu wpływu z opłat i kar pobieranych w związku z ochroną drzewostanu. Nałożenie na samorząd województwa nowego zadania, któremu nie towarzyszą zmiany w podziale dochodów publicznych, wnioskodawca ocenia jako niezgodne z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem Sejmiku, w toku prac legislacyjnych „dostrzeżono nieprawidłowość powyższego rozwiązania” (wniosek, s. 6). Senat zgłosił bowiem poprawkę, w myśl której wpływy z tytułu opłat i kar miałyby w całości zasilać budżet samorządu województwa. Poprawka ta została jednak odrzucona przez Sejm.

Wnioskodawca wyjaśnia, że uszczerbek w zasobach finansowych województwa wynika z konieczności pokrycia kosztów stworzenia i utrzymywania nowych etatów, a także wyposażenia obejmujących je osób w odpowiedni sprzęt specjalistyczny, w tym atestowany sprzęt pomiarowy, odzież roboczą i samochód terenowy umożliwiający dojazd do miejsca oględzin. Do wniosku załączono informację statystyczną (w formie tabeli), obrazującą na przykładzie województwa mazowieckiego skalę zjawiska, tj. liczbę rozstrzygnięć wydanych w miastach na prawach powiatu należących do województwa mazowieckiego w latach 2013, 2014 i w pierwszej połowie 2015 r. – a więc przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2015 r. – w związku z usuwaniem drzew lub krzewów oraz wykorzystywane do realizacji tego zadania zasoby kadrowe.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zakres zaskarżenia wskazany w *petitum* wniosku nie odpowiada w pełni sformułowanym zarzutom. Jako przedmiot kontroli wskazano trzy przepisy ujęte związkowo: art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.o.p. oraz art. 402 ust. 5 p.o.ś., postępując się ponadto formułą zakresową („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”). Powołane przepisy tworzą mechanizm prawny, którego funkcjonowanie, zdaniem wnioskodawcy, przynosi uszczerbek finansowy samorządowi województwa. Nie oznacza to jednak, że wszystkie elementy tego mechanizmu budzą zastrzeżenia konstytucyjne inicjatora postępowania.

Analiza zarzutów upewnia, że źródłem wątpliwości Sejmiku jest rozwiązanie zawarte w art. 402 ust. 5 *in fine* p.o.ś. Przepis ten przesądza bowiem, że wpływy z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa nie stanowią dochodu budżetu województwa, lecz zasilają, w określonej ustawowo proporcji, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz właściwy fundusz wojewódzki. Sejmik nie podważa natomiast zgodności z Konstytucją samego

powierzenia marszałkowi województwa – w pewnych okolicznościach – wykonywania czynności odnoszących się do wydawania rozstrzygnięć związanych z usuwaniem drzew lub krzewów (art. 90 ust. 2 u.o.p.). Nie formułuje też zarzutów wobec reguły ogólnej, zgodnie z którą w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu, wspomniane czynności wykonuje starosta (art. 90 ust. 1 u.o.p.). Co więcej, wnioskodawca odnosi się do tych przepisów wręcz aprobowająco, pisząc, że rozwiązanie zawarte w art. 90 ust. 1 u.o.p. „należy uznać za słuszne”, oraz zauważając na tle art. 90 ust. 2 u.o.p., że „interes publiczny wymaga by kryteria, w oparciu o które podejmowane są decyzje o wydaniu zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów należących do wszystkich miast na prawach powiatu w województwie były jednolite” (wniosek, s. 5).

Zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem i służącą łagodzeniu formalizmu procesowego, decydujące znaczenie dla rekonstrukcji problemu konstytucyjnego ma istota przedstawionej sprawy, nie zaś jej oznaczenie. Wobec powyższego należy uznać, że rzeczywistym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest jedynie art. 402 ust. 5 p.o.ś. – w zakresie, w jakim nie przyznaje samorządowi województwa, reprezentowanemu przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83-89 u.o.p.

2. Uwzględniając dokonaną korektę zakresu zaskarżenia, w dalszej kolejności trzeba odnieść się do legitymacji wnioskodawcy. Wniosek inicjujący postępowanie został złożony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a więc przez podmiot wyposażony w tzw. legitymację ograniczoną. Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Rozważenia wymaga zatem, czy zaskarżone przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy.

W początkowym okresie obowiązywania obecnej ustawy zasadniczej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyraźna była tendencja do wąskiego ujęcia legitymacji wnioskowej przysługującej organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Przyjmowano, że konstytucyjny wymóg, zgodnie z którym

akt poddany kontroli Trybunału miał dotyczyć spraw objętych zakresem działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, był spełniony wówczas, gdy kwestionowane przepisy regulowały kompetencje przysługujące wnioskodawcy (zob. postanowienie TK z 8 lipca 2006 r., sygn. akt K 40/06).

W orzecznictwie sądu konstytucyjnego z ostatnich lat należy jednak odnotować istotną zmianę w interpretacji legitymacji wnioskowej organów stanowiących samorządu terytorialnego. W wydanym w pełnym składzie wyroku z 13 lipca 2011 r. (sygn. akt K 10/09) Trybunał dopuścił szersze ujęcie legitymacji przysługującej tym organom. Jak stwierdzono, sprawy objęte zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 191 ust. 2 Konstytucji, są wyznaczone nie tylko przez kompetencje do podejmowania określonych działań, ale również przez zadania, które mają być przez tę jednostkę realizowane. W konsekwencji legitymacja wnioskowa przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego również w odniesieniu do tych przepisów, które dotyczą interesów finansowych jednostek samorządu, chociaż same w sobie nie regulują kompetencji przysługującym tym jednostkom. Trybunał zauważył w tym względzie, że „interes ekonomiczny (faktyczny) jednostki samorządu terytorialnego stanowi adekwatną przesłankę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego”. Odnosząc się do przepisów poddanych kontroli, regulujących finanse gminy, podkreślił, iż „trudno jest zaaprobować stanowisko, że przepisy oddziałujące w sposób bezpośredni na wysokość dochodów warunkujących sposób wykonywania przez gminę jej zadań nie dotyczą spraw objętych zakresem działania gminy”. Przepisy dotyczące źródeł dochodów samorządu terytorialnego służą finansowaniu jednostek samorządu, a tym samym są bezpośrednio powiązane z zadaniami realizowanymi przez samorząd. Gdyby ograniczyć legitymację wyłącznie do przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu, poza zakresem kontroli inicjowanej przez samorząd pozostałyby przepisy, „które chociaż same w sobie nie wyznaczają kompetencji tych organów, to jednak dotyczą spraw objętych zakresem ich działania przez to, że ich obowiązywanie godzi w interes gminy, czy to majątkowy, czy to o innym charakterze”. Zarazem Trybunał zastrzegł, że powyższej interpretacji nie można traktować jako uprawniającej organy stanowiące samorządu terytorialnego do występowania z wnioskami do Trybunału „w jakiegokolwiek sprawie «dotyczącej» tej jednostki lub wspólnoty samorządowej. Mogą to być sprawy wchodzące w zakres działania wnioskodawcy, rozpatrywane w związku z jego kompetencjami (a więc

działania, do których podjęcia wnioskodawca jest zobligowany) oraz takie, o bycie których przesądza istota samorządu terytorialnego”.

Powyższą interpretację Trybunał potwierdził w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), oceniając konstytucyjność przepisów kształtujących system wpłat wyrównawczych oraz zasady podziału części regionalnej subwencji ogólnej dla województw. Jak przyjął, przepisy te mają wpływ na kształt dochodów i wydatków wnioskodawcy, a więc dotyczą spraw objętych jego zakresem działania.

Przenosząc powyższe ustalenia na grunt postępowania w niniejszej sprawie, należy zauważyć, że przepis kwestionowany przez Sejmik dotyczy spraw finansowych samorządu, a ściślej: nieprzyznania samorządowi województwa dodatkowych środków finansowych na realizację nowego zadania. Kwestionowanie przepisów dotyczących źródeł dochodów samorządu terytorialnego – w tym przepisów, które nie zapewniają odpowiedniego (adekwatnego) poziomu finansowania jednostkom samorządu – mieści się w zakresie legitymacji wnioskowej organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, w ujęciu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek złożono na podstawie uchwały Nr 14/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 stycznia 2016 r., wyrażającej wolę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału oraz określającej przedmiot i wzorce kontroli w sposób tożsamy z wnioskiem. Należy zatem uznać, że przesłanka wymieniona w art. 191 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 Konstytucji, warunkująca rozpoznanie przez Trybunał wniosków pochodzących od organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, została spełniona.

IV. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”. W orzecznictwie konstytucyjnym art. 166 ust. 1 Konstytucji postrzegany był dotychczas jako komponent regulacji składającej się – obok art. 16 ust. 2 czy art. 165 Konstytucji – na konstytucyjną gwarancję samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2002 r., sygn. akt K 29/00; 8 października 2001 r., sygn. akt K 11/01; 18 grudnia 2008 r., sygn. akt K 19/07; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

W uzasadnieniu wyroku z 6 czerwca 2006 r. (sygn. akt K 23/05) Trybunał stwierdził, iż jednostki samorządowe podejmują tylko te zadania publiczne, które mają wymiar lokalny, a samo „zaspokajanie” potrzeb wspólnoty samorządowej musi się przedstawiać jako działalność administracyjno-zarządzająca. Nie ma przy tym przeciwności, konkurencji czy jakiegokolwiek potrzeby dokonywania wyboru między „zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej” (czyli potrzeb ludności pewnych obszarów państwa) a realizacją zadań centralnych organów administracji państwa, w ich przełożeniu terytorialnym. Zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i nakaz traktowania Rzeczypospolitej Polskiej jako dobra wspólnego wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji) oznaczają, że także realizacja zadań należących do kompetencji centralnej administracji państwa ma służyć zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Pojęciu „zadań własnych”, o których mowa w art. 166 ust. 1 Konstytucji, Trybunał poświęcił rozważania w wyroku z 25 lipca 2006 r. (sygn. akt K 30/04). Stwierdził, że „w świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego. [...] «Ceną» za takie całkowicie dowolne przypisanie do zadań własnych – zadania, które ze swej natury nie może być uznane za zadanie własne, jest m.in. niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu – określonych w art. 167 Konstytucji. Obowiązek automatycznego wydatkowania powoduje nie tylko ograniczenie swobody politycznej organu stanowiącego samorządu, lecz przede wszystkim powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu. Wtedy bowiem samo istnienie dochodów własnych jako odrębnej instytucji, gwarantującej swobodę polityczną decydowania o kierunkach wydatkowania przez samorząd, zostaje pozbawione swych istotnych treści i sensu. Dochody własne są po to przede wszystkim, by zapewnić finansowanie zadań własnych w oparciu o swobodę decyzyjną. Dofinansowanie innych zadań jest oczywiście możliwe pod warunkiem, że nie będzie to stanowiło głównego, podstawowego celu, dla którego ustanowiono konkretny dochód własny”.

2. W myśl art. 166 ust. 2 Konstytucji: „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”.

Przepis ten formułuje zasadę wyłączności ustawy we wskazanym obszarze. Jednostki samorządu terytorialnego mogą bowiem wykonywać zleczone zadania publiczne pod warunkiem spełnienia zasadniczego wymagania prawnego, jakim jest określenie w ustawie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego (zob. wyrok TK z 13 stycznia 1998 r., sygn. akt K 5/97). Konkretne zadanie publiczne musi być albo własne, albo zleczone. Próbując wyodrębnić tę drugą kategorię, przyjmuje się niekiedy, że zadania zleczone „nie mają charakteru lokalnego bądź regionalnego, jak to ma miejsce w przypadku zadań własnych. Nie są one przypisane do realizacji organom samorządu terytorialnego jako służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są natomiast zadaniami typowo państwowymi, dotyczącymi innymi słowy funkcjonowania państwa, a nie jedynie wspólnoty samorządowej” (A. Skoczylas, W. Piątek [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, uwagi do art. 166, s. 913). W nauce prawa administracyjnego podnoszone są jednak wątpliwości co do użyteczności kryterium „lokalnego” lub „ogólnopaństwowego” charakteru zadań, wynikające z niedookreśloności tych pojęć (zob. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 138-139).

Jak wskazywał Trybunał, „w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania. Sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie” (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. akt K 30/04).

3. Jak stanowi art. 167 ust. 4 Konstytucji: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Przepis ten jest ściśle powiązany z art. 167 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Łącznie przepisy te wyrażają zasadę odpowiedniości (adekwatności) udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

Na jednostki samorządu terytorialnego nałożono obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Warunkiem realizacji przez samorząd tych zadań jest zapewnienie przez ustawodawcę źródeł ich finansowania. Należy przyjąć, że „zadania”, o których mowa w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, to zarówno zadania własne, jak i zlecone (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 167, s. 1; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 333). Gwarancja wyrażona w art. 167 ust. 4 Konstytucji opiera się na założeniu, że poziom dochodów samorządu terytorialnego nie ma charakteru statycznego – nałożenie na samorząd nowych zadań musi skutkować odpowiednimi zmianami (zwiększeniem) w poziomie dochodów samorządu. Tak rozumiana zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych wyklucza możliwość przekazania nowych zadań przy braku zapewnienia środków na ich realizację.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiele uwagi poświęcono sprecyzowaniu wymogu adekwatności udziału samorządu (oraz zmian tego udziału) w dochodach publicznych. Wypowiedzi sądu konstytucyjnego dotyczyły zarówno sytuacji, w której zmiany ustawodawcze skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy pozostawieniu tego samego zakresu zadań (por. np. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02), jak i nałożenia nowych zadań przy pozostawieniu poziomu dochodów na dotychczasowym poziomie (por. np. wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07).

Odnosząc się do dopuszczalnych ram ograniczeń samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, Trybunał wskazywał na konieczność spełnienia przez regulację skutkującą ingerencją w tej sferze wymagań formalnych i materialnych. Zgodnie z nimi, ograniczenia dotyczące zasady samodzielności finansowej mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze przepisów rangi ustawowej (aspekt formalny) oraz muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, którym w danym przypadku należy przyznać pierwszeństwo względem zasady samodzielności finansowej (aspekt materialny). Powyższy pogląd został sformułowany po raz pierwszy w wyroku TK z 15 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 13/97). W wyroku TK z 24 listopada 1998 r. (sygn. akt K 22/98)

stwierdzono ponadto, że wymaganiem materialnym limitującym swobodę ustawodawcy jest zakaz nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Podstawowe kierunki interpretacji zasad konstytucyjnych dotyczących finansów samorządu terytorialnego zostały wyznaczone w orzecznictwie sądu konstytucyjnego jeszcze przed 1997 r. Na gruncie obecnej Konstytucji Trybunał podtrzymał wcześniejsze ustalenia, choć zarazem – co jest widoczne zwłaszcza w ostatnich latach – istotnej ewolucji podlega interpretacja art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji. Z jednej strony, coraz wyraźniejsza staje się tendencja do nadawania art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji charakteru normy programowej, z drugiej – Trybunał w kolejnych orzeczeniach formułuje coraz bardziej rygorystyczne obowiązki dowodowe ciężące na podmiocie, który formułuje zarzut naruszenia tych przepisów.

Zgodnie z jednolitym orzecznictwem Trybunału, zasada samodzielności finansowej samorządu terytorialnego ma charakter względny. Kompetencja do ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny przysługuje władzy ustawodawczej. Prawodawca dysponuje daleko idącą swobodą w określaniu źródeł dochodów samorządu oraz ich poziomu, a trafność przyjmowanych w tym zakresie rozwiązań leży zasadniczo poza zakresem kognicji Trybunału; jego ewentualna ingerencja dotyczy wyłącznie przypadków „oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów” (wyrok TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 i późniejsze orzecznictwo).

Względny charakter przysługującej samorządowi samodzielności finansowej oznacza w szczególności, że poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego może podlegać modyfikacjom, przy czym – zdaniem Trybunału – ustrojodawca nie wprowadził sztywnego powiązania pomiędzy zadaniami realizowanymi przez samorząd terytorialny a środkami finansowymi, które pozostają w jego dyspozycji na realizację tych zadań. Oznacza to, że nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań (zwiększenie obowiązków) nie musi być automatycznie skorelowane ze zwiększeniem dochodów samorządu o poziom odpowiadający kosztom realizacji tych zadań, podobnie jak zmniejszenie poziomu dochodów przysługujących jednostce nie pociąga za sobą konieczności zmniejszenia zakresu zadań samorządu. Dla oceny zachowania zasady odpowiedniości w tych

przypadkach decydujące znaczenie ma okoliczność, czy ogólny poziom dochodów jest wystarczający dla realizacji zadań spoczywających na samorządzie (por. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09 oraz cytowane w nim orzecznictwo). W tym kontekście Trybunał wskazywał, że: „Aby można było stwierdzić niekonstytucyjność regulacji prawnej ograniczającej dochody jednostek samorządu terytorialnego, należałoby wykazać m.in., że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować niektórych bądź też całości przypadających im zadań bez dochodów, których zostały pozbawione w wyniku wejścia w życie danej regulacji” (por. np. wyroki TK z: 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Kluczową kwestią przy wyznaczaniu normatywnej treści zasady samodzielności finansowej samorządu jest ustalenie granic, w jakich prawodawca jest władny ustalać poziom dochodów samorządu terytorialnego. Zazwyczaj Trybunał odwoływał się w tym względzie do stwierdzenia, że granicą tą jest zakaz naruszenia istoty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (por. np. wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97). Sąd konstytucyjny sprecyzował również, że do naruszenia Konstytucji dochodzi tylko w przypadku, gdy ustawodawca „w sposób drastyczny naruszy istotę samodzielności finansowej” (wyrok TK z 3 listopada 1998 r., sygn. akt K 12/98) oraz gdy ustawa zawiera regulacje, które „prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów” (m.in. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). Z kolei w wyroku z 25 marca 2003 r. (sygn. akt U 10/01) sąd konstytucyjny wskazał na wystąpienie „niezdolności gminy do wykonywania powierzonych jej ustawowo zadań”.

Obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu środków finansowych w odpowiedniej wysokości odnosi się do zadań o charakterze obligatoryjnym. Z tego względu zasada odpowiedności nie znajduje zastosowania do sytuacji, gdy występują utrudnienia w finansowaniu tych zadań publicznych, „które nie muszą być bezwzględnie wykonywane” (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01).

Treść zasady odpowiedności udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych w istotnym stopniu wyznacza sposób przeprowadzenia dowodu naruszenia tej zasady w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Oprócz zarzutów prawnych, pierwszoplanowe znaczenie ma przedstawienie stosownych danych finansowych, obrazujących koszty wykonywania spoczywających na

samorządzie zadań publicznych czy też poziom dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z 16 marca 1999 r. (sygn. akt K 35/98) Trybunał wskazał, że ocena zachowania proporcji między wysokością dochodów a zadaniami „musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom” (wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Dlatego podmiot inicjujący postępowanie 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 (por. m.in. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11), lub że zmiany w zakresie zadań samorządu bądź w poziomie finansowania samorządu prowadzą do uniemożliwienia wypełnienia zadań publicznych spoczywających na samorządzie (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). W tym aspekcie wnioskodawca powinien określić zadania, których – w następstwie obowiązywania kwestionowanych przezeń przepisów – nie jest w stanie realizować bądź też może je realizować w mniejszym zakresie, w porównaniu z ich realizacją w poprzednim stanie prawnym (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Powyższy dowód musi zostać oparty na całościowej analizie dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Tylko wówczas możliwe jest dokonanie oceny, czy przyznane dochody są wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań jednostki samorządu terytorialnego (wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). Powołanie przez wnioskodawcę jako argumentu faktu zaciągania kredytu w celu realizacji zadań własnych nie może być uznane za dowód świadczący o sprzeczności kwestionowanej regulacji z zasadą odpowiedniości udziału w dochodach publicznych (wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozciągnął obowiązki dowodowe jeszcze dalej, nakładając na wnioskodawcę obowiązek wykazania naruszenia zasady odpowiedniości nie tylko przy uwzględnieniu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale również zadań

realizowanych przez organy administracji rządowej. Znalazło to wyraz w wymaganiu sformułowanym po raz pierwszy w wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04), w którym stwierdzono, że jednostka samorządu terytorialnego, podnosząc zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, „nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (powyższe wymaganie zostało powtórzone m.in. w wyrokach TK z: 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/06; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11; 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

W najnowszym orzecznictwie sądu konstytucyjnego rozumienie zasady odpowiedniości ewoluuje w kierunku postrzegania art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji jako regulacji mającej charakter normy programowej. Po raz pierwszy takie ujęcie zaproponowano w wyroku TK z 8 kwietnia 2010 r. (sygn. akt P 1/08). Jak przyjęto, zasada adekwatności stanowi dyrektywę dla ustawodawcy co do podziału dochodów publicznych. Trybunał zastrzegł jednocześnie, że określenie wysokości środków finansowych potrzebnych na realizację zadań przez samorząd stanowi „zagadnienie szczególnie skomplikowane, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe”.

Postrzeżenie zasady odpowiedniości udziału w dochodach w charakterze normy programowej nie tylko w zasadniczym stopniu redukuje jej praktyczny wymiar, ale zarazem stanowi odejście od pojmowania tej zasady jako normy o charakterze gwarancyjnym. W tym względzie odnotować trzeba jednoznaczny pogląd wyrażony przez Trybunał w wyroku z 28 lutego 2008 r. (sygn. akt K 43/07), w którym Trybunał uznał, że gdy ustawodawca nie przewidział odrębnych środków na finansowanie nowego zadania, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są wygospodarować środki na ich realizację z puli środków finansowych przeznaczonych na zadania własne. Zmianę w sposobie postrzegania zasady odpowiedniości Trybunał jednoznacznie potwierdził również w wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11), stwierdzając, że: „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 sprowadzający 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”. Powyższą interpretację powtórzono w wyroku TK z 16 lipca 2013 r. (sygn. akt K 13/10), dodając, że: „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 wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. ani standardu ich realizacji”. Brak możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów poszczególnych zadań, na który wpływ ma wiele zmiennych czynników ekonomicznych i społecznych, podnoszony był też w postanowieniu TK z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 13/12).

Trybunał wskazywał ponadto, że ocena zgodności określonych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych wykracza poza zakres jego właściwości (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Jak stwierdzono, w sprawach dotyczących naruszenia zasady adekwatności, oprócz argumentacji o charakterze prawnym, nie mniejsze znaczenie ma argumentacja natury faktycznej, dotycząca kosztów realizacji zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Trybunał powtórzył w tym względzie pogląd sformułowany w piśmiennictwie, zgodnie z którym sąd konstytucyjny nie ma instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności. Co więcej, dokonywanie ocen o charakterze finansowym, czy dochody przysługujące samorządowi są wystarczające dla realizacji jego zadań, zasadniczo nie mieści się we właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Szerszy wymiar powyższego problemu znajduje wyraz w tym, że dotychczas na gruncie doktryny nie zostały wypracowane precyzyjne kryteria oceny realizacji powyższej zasady, które mogłyby znaleźć zastosowanie w toku kontroli prowadzonej przez Trybunał (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11).

Rygorystyczne podejście Trybunału w kwestii interpretacji art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji zaowocowało niewielką liczbą spraw, w których Trybunał podzielał zarzuty podmiotu inicjującego postępowanie co do naruszenia zasady odpowiedniości udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych. W większości tych rozstrzygnięć nie wskazywano argumentów na rzecz

odstąpienia od dominującej linii orzeczniczej, a naruszenie zasady odpowiedniości stanowiło raczej konsekwencję uznania naruszenia przez Trybunał zasady samodzielności samorządu terytorialnego jako takiej, co wiązało się z automatycznym uznaniem, że naruszenie dotyka także zasady odpowiedniości udziału w dochodach. W zasadzie jedynym orzeczeniem, w którym Trybunał – stwierdzając naruszenie zasady odpowiedniości – szczegółowo uzasadnił niekonstytucyjność w zakresie powyższego wzorca, był wyrok z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), dotyczący obowiązku ponoszenia wpłat wyrównawczych przez niektóre jednostki samorządu wojewódzkiego (tzw. janosikowe).

V. Analiza zgodności

1. Znaczna część argumentacji Sejmiku opiera się na twierdzeniu, że wydawanie przez marszałka województwa zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu i wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w tym obszarze ma w istocie charakter zadania zleconego, a ustawodawca jedynie tworzy pozór, iż jest to zadanie własne. Istnieje potrzeba odniesienia się do tego twierdzenia. Kwalifikacja wspomnianego zadania jako własnego lub zleconego nie ma większego znaczenia dla oceny zaskarżonego przepisu z perspektywy zasady adekwatności finansowania samorządu terytorialnego, gdyż obowiązek zapewnienia samorządowi udziału w dochodach publicznych dotyczy zarówno zadań własnych, jak i zleconych (zob. pkt IV.3 *in principio* niniejszego stanowiska). Kwestia ta jest natomiast istotna z punktu widzenia oceny zgodności art. 402 ust. 5 p.o.ś. z pozostałymi wzorcami kontroli, tj. art. 166 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Wskazane jest zatem „rozerwanie” związku wzorców kontroli, jaki wskazano w *petitum* wniosku, i odrębne badanie zgodności zaskarżonego przepisu z tymi wzorcami.

Konstytucja nie zawiera choćby przykładowej listy zadań własnych samorządu terytorialnego, a w nauce wskazuje się, że sporządzenie enumeratywnego katalogu takich zadań nie byłoby ani możliwe, ani celowe (zob. Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 139). Można podzielić pogląd, zgodnie z którym pojęcia „interes lokalny” i „interes ogólnopaństwowy” ostatecznie wynikają z obowiązującego prawa, gdyż „wola ustawodawcy dookreśla z zasady w ogólności, co w danym momencie należy do interesu publicznego, a co jest interesem lokalnym. W zależności od tego ustawodawca kwalifikuje dane zadanie publiczne jako zadanie

własne gminy albo zadanie zlecone. Wola ustawodawcy wydaje się być, *de lege lata*, takim kryterium rozgraniczenia” (A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 138).

Idąc tym tropem, warto odnotować, że powierzenie analizowanych zadań samorządowi terytorialnemu dokonało się już w ustawie z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.). Zgodnie z jej art. 1 pkt 16 lit. a i e: „Do właściwości organów gminy przechodzą – jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej – jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, a w szczególności: [...] wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenów nieruchomości, [...], wymierzanie kar pieniężnych za samowolne usuwanie drzew lub krzewów”. Podkreślić trzeba, że w przytoczonym – wciąż obowiązującym – przepisie dokonano *expressis verbis* kwalifikacji analizowanego zadania jako zadania własnego.

Co więcej, wykonywanie przez marszałka województwa czynności wymienionych w art. 83-89 u.o.p. nie jest rozwiązaniem incydentalnym, oderwanym od całokształtu zadań samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że w ustawach określających ustrój i zakres działania poszczególnych jednostek tego samorządu zadania związane z ochroną środowiska w wymiarze lokalnym (miejscowym) są konsekwentnie klasyfikowane jako zadania własne. Wśród zadań własnych gminy ustawodawca wymienia sprawę ochrony środowiska i przyrody (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), a także zieleni gminnej i zadrzewień (art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g.). W art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.p. wskazano, że do powiatu należą zadania o charakterze ponadgminnym z zakresu ochrony środowiska i przyrody, natomiast art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.) powierza temu samorządowi zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie ochrony środowiska. Niezależnie od pewnego zróżnicowania terminologii na gruncie powyższych przepisów, nie powinno budzić wątpliwości, że zagadnienia ochrony przyrody, w tym drzew i krzewów, należą do zadań własnych samorządu terytorialnego.

W przekonaniu Sejmu, już tylko te ustalenia pozwalają zaliczyć wykonywanie przez marszałka województwa czynności, o których mowa w art. 83-89 u.o.p., do kategorii zadań własnych. Nawet gdyby jednak przyjąć, że kryterium materialne (lokalność lub związek z interesem ogólnopaństwowym) ma pierwszeństwo przed kryterium formalnym (wolą ustawodawcy), to z konkluzjami wnioskodawcy w dalszym ciągu nie można by się zgodzić. Dbłość o stan przyrody na danym terenie, w tym zarządzanie ochroną drzewostanu, ma bezsprzecznie charakter miejscowy, związany z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej. Zapewnianie ochrony drzew i krzewów dokonuje się przede wszystkim w miejscu ich występowania, choćby ze względu na to, że wymaga znajomości miejscowego ekosystemu, a czasem także dokonania oględzin na miejscu (zob. art. 83c u.o.p.).

Dążąc do wykazania, że zadanie określone w art. 402 ust. 5 p.o.ś. ma charakter zlecony, Sejmik podkreśla, że służy ono realizacji interesu państwowego, którym jest zapewnienie, aby „ochrona drzewostanu była zapewniona wedle jednolitych standardów w skali całego kraju”, a w konsekwencji określony ustawą sposób urzeczywistnienia tej ochrony „nie nosi znamion kreatywnego wykonywania, w którym uczestniczy organ stanowiący” (wniosek, s. 5). Wartość perswazyjna tego twierdzenia budzi wątpliwości już choćby dlatego, że nie jest jasne, dlaczego potrzeba ujednoczenia poziomu realizacji jakiegoś zadania przez jednostki samorządu terytorialnego miałaby pozbawiać to zadanie lokalnego charakteru. Przede wszystkim jednak trzeba odnotować, że obecnie twierdzenie wnioskodawcy nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Po wejściu w życie ustawy zmieniającej (zob. pkt I.3 niniejszego stanowiska) organy jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z intencją ustawodawcy, zostały wyposażone w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do potrzeb lokalnych. W szczególności samorząd może rozszerzać ustawowy katalog wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, może też rozszerzać listę drzew i krzewów, za których usunięcie nie pobiera się opłaty, a ponadto powierzono mu określenie – pod warunkiem nieprzekroczenia pułapu ustawowego – wysokości stawek za usuwanie drzew i krzewów na terenie danej gminy. Nie sposób więc obecnie uznać, że wykonywanie zadania, o którym mowa w art. 402 ust. 5 p.o.ś., ma charakter mechaniczny i odtwórczy, wynikający jedynie z przekazania na szczebel lokalny określonych kompetencji władz państwowych.

Jak wynika z powyższych ustaleń, wydawanie przez organ samorządu terytorialnego zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu i wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w tym obszarze ma charakter zadania własnego, tj. zadania publicznego służącego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Nie może wobec tego zostać uznane za zadanie zleczone, a przepis dotyczący powierzania takich zadań jednostkom samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 2 Konstytucji) nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. Prowadzi to do wniosku, że art. 402 ust. 5 p.o.ś. – w zakresie, w jakim nie przyznaje samorządowi województwa, reprezentowanemu przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83-89 u.o.p. – **jest zgodny** z art. 166 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

2. We wniosku wysunięto ponadto zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 167 ust. 4 Konstytucji, jednakże na podstawie argumentacji wnioskodawcy nie sposób uznać trafności tego zarzutu. Nie jest bowiem tak, że każde nałożenie na samorząd terytorialny nowych zadań musi być automatycznie powiązane ze zwiększeniem jego dochodów o poziom odpowiadający kosztom realizacji tych zadań.

Należy przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowano pod adresem podmiotów inicjujących postępowanie wysokie wymagania formalne dotyczące sposobu wykazania, że doszło do naruszenia zasady adekwatności finansowania samorządu terytorialnego, wywodzonej z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji (zob. pkt IV.3 niniejszego stanowiska). Kompetencja do ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny przysługuje władzy ustawodawczej. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego może mieć miejsce jedynie w wypadkach „ewidentnej, dostatecznie dużej czy rażącej niewspółmierności finansowej” między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a poziomem ich udziału w dochodach publicznych (zob. M. Stec, A. Krzywoń, *Zasada adekwatności finansowania samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Samorząd – finanse – nadzór i kontrola. XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, red. R.P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 87). Sprawia to, że kluczowe znaczenie przy ocenie zasadności zarzutów dotyczących naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji mają dane finansowe

przedstawione przez podmiot inicjujący postępowanie, obrazujące m.in. koszty wykonywania nowych zadań i poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Tymczasem w analizowanej sprawie wnioskodawca całkowicie zaniechał przedstawienia danych finansowych związanych z wykonywaniem zadania nałożonego na marszałka województwa przez art. 90 ust. 2 u.o.p. Zestawienie tabelaryczne załączone do wniosku obejmuje następujące dane (z podziałem na lata): liczba decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów, liczba usuniętych drzew i liczba usuniętych krzewów objętych decyzjami (także w przeliczeniu na m² powierzchni), liczba osób wydających decyzje (z podziałem na poszczególne urzędy dzielnicy miasta stołecznego Warszawy lub urzędy miasta). Nie ujęto w nim żadnych danych o poziomie finansowania. Co jednak ważniejsze, są to dane odnoszące się do stanu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2015 r., a więc do okresu, w którym zadanie nałożone obecnie na marszałka województwa było wykonywane w sposób rozproszony przez inne organy. Jedyne twierdzenia dotyczące kosztów realizacji przez marszałka województwa nowego zadania znajdują się w końcowych fragmentach wniosku, w których wspomniano – choć również bez danych liczbowych – o konieczności stworzenia i utrzymywania nowych etatów oraz wyposażenia pracowników w odpowiedni sprzęt specjalistyczny. Nie towarzyszy temu żadna konstatacja dotycząca możliwości ograniczenia kosztów w związku z wykonywaniem tego zadania przez jeden organ.

Brak przedstawienia jakichkolwiek danych finansowych uniemożliwia *a limine* stwierdzenie niezgodności art. 402 ust. 5 p.o.ś. z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Jedynie tytułem uzupełnienia wypada więc wskazać, że konsekwencją powyższego deficytu argumentacji jest niemożność ustalenia przez Trybunał, czy ogólny poziom dochodów samorządu województwa jest wystarczający dla realizacji spoczywających na nim zadań i czy zachodzi tu oczywista (rażąca) dysproporcja. We wniosku nie określono bowiem zadań publicznych, których samorząd, w wyniku obowiązywania zaskarżonej regulacji, nie jest obecnie w stanie realizować bądź też może je realizować w mniejszym zakresie, niż czynił to w poprzednim stanie prawnym. Nie zaprezentowano danych wskazujących na niewspółmierność między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej w województwie oraz samorządu województwa. Nie wyjaśniono też, dlaczego *in casu* niemożliwe jest wygospodarowanie środków na realizację nowych zadań z puli środków przeznaczonych na wykonywanie zadań dotychczasowych. W sformułowaniu takich

wyjaśnień nie może wnioskodawcy zastąpić ani sąd konstytucyjny, ani uczestnicy postępowania (na tle zasady adekwatności zob. np. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt K 29/07).

Osobno Sejm pragnie ustosunkować się w tym miejscu do dwóch twierdzeń wnioskodawcy. Po pierwsze, wnioskodawca zauważa, że w toku prac nad ustawą zmieniającą z 2015 r. odrzucono poprawkę Senatu przesądzającą, iż środki z tytułu nakładanych przez marszałka województwa opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu przypadać miały w całości samorządowi województwa. Zdaniem Sejmiku, samo zgłoszenie takiej poprawki dowodzi, że w trakcie prac legislacyjnych „dostrzeżono nieprawidłowość” ustanowionego mechanizmu (wniosek, s. 6). Jest to wniosek nieuprawniony, gdyż przebieg prac skłania raczej do stwierdzenia, że Sejm miał świadomość złożoności problemu prawnego i odrzucił rozwiązanie alternatywne. Obowiązujący stan prawny nie jest więc dziełem przypadku, lecz celowego zamysłu ustawodawcy.

Po drugie, trudno nie odnotować, że niedawne wejście w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. poważnie zmniejsza zarówno skalę nałożonego na marszałka województwa zadania i związanych z nim nakładów, jak i potencjalny dochód z opłat i kar określonych w znowelizowanych przepisach ustawy o ochronie przyrody. Wynika to ze znaczącego ograniczenia zakresu obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów oraz obniżenia stawek opłat i administracyjnych kar pieniężnych (zob. pkt I.3 niniejszego stanowiska). Powyższa zmiana kontekstu normatywnego nadaje dodatkowe znaczenie omówionym brakom argumentacyjnym wniosku, udaremniają one bowiem weryfikację aktualności zarzutów.

Wynika z tego, że art. 402 ust. 5 p.o.ś. – w zakresie, w jakim nie przyznaje samorządowi województwa, reprezentowanemu przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83-89 u.o.p. – **jest zgodny** z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński