



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 stycznia 2019 r.

Pozycja 2

WYROK

z dnia 13 grudnia 2018 r.

Sygn. akt K 34/16*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Grzegorz Jędrejek
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Justyn Piskorski – sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja
Michał Warciński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielenacki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 13 grudnia 2018 r., wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego o zbadanie zgodności:

art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem art. 83-89 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

orzeka:

Art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, 1356, 1564, 1590, 1592, 1648 i 1722) w zakresie, w jakim pozbawia samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem art. 83-89 usta-

* Sentencja została ogłoszona dnia 21 grudnia 2018 r. w Dz. U. poz. 2388.

wy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614), jest zgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanawia:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Sejmik Województwa Mazowieckiego (dalej: wnioskodawca) uchwałą nr 14/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 25 stycznia 2016 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.; dalej: u.o.p.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, 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 art. 83-89 u.o.p., z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu wnioskodawca przypomniał, że art. 90 u.o.p. został zmieniony ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045, ze zm.). Wskutek tej zmiany marszałkowi województwa powierzono nowe zadanie, tj. wykonywanie czynności wymienionych w art. 83-89 u.o.p. (związanych z usunięciem drzew lub krzewów) w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem nieruchomości będących w użytkowaniu innego podmiotu. Mimo to wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar nakładanych przez marszałka województwa mają stanowić w 35% przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i w 65% przychód wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 402 ust. 5 p.o.ś.). Przejęcie przez samorządy województw zadań i kompetencji w postaci wydania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów dla nieruchomości należących do miast na prawach powiatu ma zapewnić obiektywizm rozstrzygania oraz jednolite stosowanie na terenie całego kraju art. 83-89 u.o.p., niezależnie od tego, czy przepisy te odnoszą się do nieruchomości prywatnych, czy też komunalnych.

1.1.1. Zdaniem wnioskodawcy, powyższe zadanie ustalono jako zadanie własne województw, jednakże jego natura prawna jest inna. Zarządzanie ochroną drzewostanu nie ma bowiem charakteru lokalnego. W interesie państwa leży, aby ochrona drzewostanu była zapewniona według jednolitych standardów w skali całego kraju. Jest to zadanie zlecone w ramach dekoncentracji (a nie decentralizacji) wykonywania zadań, którego wykonywanie powierzono organowi, a nie wspólnocie lokalnej. Innymi słowy, zadanie nałożone na marszałka województwa w art. 90 ust. 2 u.o.p. nie może być uznane za zadanie własne w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca nie może dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego, jak to ma miejsce w przypadku zaskarżonej regulacji.

1.1.2. Wnioskodawca podkreślił jednocześnie, że przekazaniu marszałkowi województwa dodatkowego zadania nie towarzyszy przyznanie dochodów przeznaczonych na pokrycie

kosztów związanych z realizacją tych zadań. Przesądza to o naruszeniu art. 167 ust. 4 Konstytucji. Skoro zadanie polegające na wydawaniu przez marszałka województwa zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości należących do miast na prawach powiatu nie nosi cech zadania własnego województw, to zachodzi ewidentna sprzeczność między charakterem zadania a skutkami w zakresie odpowiedzialności finansowej za jego wykonywanie. Ustawodawca nie tylko nie przewidział dotowania samorządu województwa z budżetu państwa, ale uznał, że zbędne jest wyrównanie uszczerbku w dochodach tego samorządu i w ten sposób pozbawił województwa także wpływów z opłat i kar pobieranych w związku z zarządzaniem ochroną drzewostanu na terenach należących do miast na prawach powiatu. Wspomniany uszczerbek wiąże się przede wszystkim z koniecznością pokrycia kosztów stworzenia i utrzymywania nowych etatów dla osób wydających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (w tym wyposażenia ich w odpowiedni specjalistyczny sprzęt).

1.2. Do skargi wnioskodawca załączył „Informacje dotyczące decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów wydanych w latach 2013, 2014 i w pierwszej połowie 2015 r. w miastach na prawach powiatu Województwa Mazowieckiego”. W dokumencie tym ujęto liczbę decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów w poszczególnych latach, wydanych przez każdy z urzędów dzielnicy miasta stołecznego Warszawy (Urząd Dzielnicy Bemowo, Urząd Dzielnicy Białołęka, Urząd Dzielnicy Bielany, Urząd Dzielnicy Mokotów, Urząd Dzielnicy Ochota, Urząd Dzielnicy Praga-Południe, Urząd Dzielnicy Praga-Północ, Urząd Dzielnicy Rembertów, Urząd Dzielnicy Śródmieście, Urząd Dzielnicy Targówek, Urząd Dzielnicy Ursus, Urząd Dzielnicy Ursynów, Urząd Dzielnicy Wawer, Urząd Dzielnicy Wesoła, Urząd Dzielnicy Wilanów, Urząd Dzielnicy Włochy, Urząd Dzielnicy Wola, Urząd Dzielnicy Żoliborz) oraz urzędów miejskich w: Radomiu, Siedlcach, Płocku i Ostrołęce, a także zestawienie liczby drzew i krzewów objętych decyzjami wydanymi w poszczególnych urzędach oraz zestawienie drzew i krzewów faktycznie usuniętych na podstawie takich decyzji (w m²). W Informacji tej ujęto również liczbę osób zatrudnionych w celu wydawania decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów w poszczególnych urzędach (łącznie dla wszystkich urzędów – 44 osoby).

1.3. 7 grudnia 2018 r. wnioskodawca przysłał również pismo procesowe, w którym przedstawił aktualne dane liczbowe dotyczące przedmiotu sprawy.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 29 lipca 2016 r. oświadczył, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 stycznia 2017 r., wniósł o stwierdzenie, 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 art. 83-89 u.o.p., jest zgodny z art. 166 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu zauważono, że źródłem wątpliwości wnioskodawcy pozostaje tylko art. 402 ust. 5 *in fine* p.o.ś. określający przeznaczenie opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa. We wniosku nie podważono zgodności z Konstytucją samego powierzenia marszałkowi województwa wykonywania czynności określonych w art. 83-89 u.o.p. ani reguły, zgodnie z którą w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy wspomniane czynności wykonuje starosta (art. 90 ust. 1 u.o.p.). Tym samym przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 402 ust. 5 p.o.ś. w zakresie, w jakim nie przyznaje samorządowi województwa dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem art. 83-89 u.o.p.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie można zgodzić się z wnioskodawcą, że czynności określone w art. 83-89 u.o.p. wykonywane przez marszałka województwa nie są zadaniami własnymi samorządu terytorialnego. Przesądza o tym kryterium formalne, ponieważ we wszystkich ustawach samorządowych zadania związane z ochroną środowiska (regulujące zagadnienia ochrony przyrody, w tym drzew i krzewów) w wymiarze lokalnym (miejscowym) są konsekwentnie klasyfikowane jako zadania własne. Nawet przyjęcie kryterium materialnego kwalifikacji nie pozwala zaakceptować konkluzji wnioskodawcy. Dbłość o stan przyrody na danym terenie, w tym zarządzanie ochroną drzewostanu, ma bezsprzecznie charakter miejscowy, związany z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej. Zapewnienie 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.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu stwierdził, że wydawanie przez organ samorządu województwa zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu i wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych ma charakter zadania własnego, tj. zadania publicznego służącego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1 Konstytucji). Wobec tego przepis dotyczący powierzania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego (art. 166 ust. 2 Konstytucji) jest nieadekwatnym wzorcem kontroli.

W kontekście zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 167 ust. 4 Konstytucji, Marszałek Sejmu zaznaczył, że z punktu widzenia tego unormowania ustawy zasadniczej nie ma znaczenia podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, gdyż obowiązek zapewnienia samorządowi udziału w dochodach publicznych dotyczy zadań obu tych kategorii. Jednocześnie Marszałek Sejmu stwierdził, że z art. 167 ust. 4 Konstytucji nie wynika, aby każdorazowe nałożenie na samorząd terytorialny nowych zadań musiało wiązać się ze zwiększeniem jego dochodów o poziom odpowiadający kosztom realizacji tych zadań. 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 4 Konstytucji. W tym zakresie bowiem ingerencja Trybunału może mieć miejsce jedynie w przypadkach „ewidentnej, dostatecznie dużej czy rażącej niewspółmierności finansowej” między zakresem zadań jednostek samorządowych a poziomem ich udziału w dochodach publicznych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutów wnioskodawcy mają dane finansowe przedstawione przez podmiot inicjujący postępowanie, obrazujące m.in. koszty wykonywania nowych zadań i poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w niniejszej sprawie wnioskodawca całkowicie zaniechał przedstawienia danych finansowych związanych z wykonywaniem zadania nałożonego na marszałka województwa w art. 90 ust. 2 u.o.p. Jedyne twierdzenia dotyczące kosztów realizacji nowego zadania – bez podawania jednak jakichkolwiek kwot – dotyczą konieczności stworzenia i utrzymywania nowych etatów oraz wyposażenia pracowników w odpowiedni sprzęt specjalistyczny. Takie uzasadnienie wniosku uniemożliwia *a limine* stwierdzenie niezgodności art. 402 ust. 5 p.o.ś. z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Trybunał nie może bowiem ustalić, czy ogólny poziom dochodów samorządu województwa jest wystarczający do realizacji spoczywających na nim zadań, czy też zachodzi oczywista (rażąca) dysproporcja w tym zakresie. We wniosku nie określono zadań publicznych, których samorząd – w wyniku obowiązywania zaskarżonej regulacji – nie jest w stanie realizować, bądź też może realizować w mniejszym zakresie. Nie zaprezentowano danych wskazujących na niewspółmierność zakresu zadań i dochodów administracji rządowej w województwie oraz samorządu województwa. Nie wskazano, dlaczego *in casu* niemożliwe jest wygosparowanie środków na realizację no-

wych zadań z puli środków przeznaczonych na wykonywanie zadań dotychczasowych. W takich wyjaśnieniach wnioskodawcy nie może zastąpić ani Trybunał Konstytucyjny, ani uczestnicy postępowania. Dodatkowo Marszałek Sejmu przypomniał, że 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. poz. 2249), która znacząco zmniejszyła skalę nałożonego na marszałka województwa zadania i związanych z nim nakładów, jak i potencjalny dochód z opłat i kar określonych w znowelizowanych przepisach u.o.p. Nastąpiło istotne ograniczenie zakresu obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów oraz obniżenia stawek opłat i administracyjnych kar pieniężnych. Ta zmiana kontekstu normatywnego nadaje dodatkowe znaczenie wskazanym brakom argumentacyjnym wniosku, które udaremniają weryfikację aktualności zarzutów.

4. W piśmie z 24 kwietnia 2017 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 90 ust. 1 i 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 art. 83-89 u.o.p. – są zgodne z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 166 ust. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny zauważył, że w świetle art. 403 ust. 1 i 2 p.o.ś. ani gmina, ani powiat nie mogą przeznaczyć wpływów z opłat i kar, które stanowią dochód ich budżetów (art. 402 ust. 5 p.o.ś.), na bieżące potrzeby lub inny dowolny cel, w tym na pokrycie kosztów wykonywania czynności urzędników, a mogą je przeznaczyć jedynie na precyzyjnie określone zadania z zakresu ochrony środowiska.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 83-89 u.o.p. wskazują, że ochrona drzew i krzewów jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego. Ma ona bowiem lokalny charakter i służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Przedmiotem ochrony powyższych przepisów są konkretne, pojedyncze rośliny. Nie można zatem uznać, że rozstrzygnięcie dotyczące zezwolenia na usunięcie takich roślin nie łączy się z interesami lokalnej społeczności. Podejmowanie decyzji w tej kwestii wywiera bezpośrednie skutki przede wszystkim w miejscu występowania danego drzewa lub krzewu. Ponadto realizacja zadania ochrony zadrzewień odpowiada wypracowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriom „samodzielności” i „kreatywności”. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu jest bowiem decyzją uznaniową, gdyż u.o.p. nie określa przesłanek takiej decyzji. Uznaniu organu pozostawiono też decyzję o uzależnieniu zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3 u.o.p.). Zadanie ochrony środowiska, którego częścią jest ochrona zadrzewień, należy do ustawowo określonych, podstawowych zadań wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (wskazują na to przepisy ustrojowych ustaw samorządowych).

Prokurator Generalny przyznał, że w następstwie zmiany art. 90 u.o.p. doszło do powierzenia samorządowi województwa nowego zadania polegającego na ochronie drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości będących własnością miast na prawach powiatu. Niemniej jednak, wbrew pogładowi wnioskodawcy, ustalenie nowych zadań publicznych nie zawsze wymaga zwiększenia dochodów publicznych. Jednocześnie to na wnioskodawcy ciąży obowiązek wykazania, że skutek nałożenia nowych zadań albo zmniejszenia poziomu dochodów doszło do naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji. W niniejszej sprawie takie informacje nie zostały przedstawione. Z treści wniosku ani z dołączonych do niego dokumentów nie wynika, aby zachodziła dysproporcja między spoczywającymi na Sejmiku Województwa Mazowieckiego zadaniami a poziomem dochodów. W konsekwencji kwestionowane przepisy nie uniemożliwiają samorządowi realizowania jego zadań własnych.

II

Na rozprawę 13 grudnia 2018 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawna postępowania przed Trybunałem.

3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie 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, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające), przepisy u.o.t.p.TK stosuje się także w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie, a więc również i w niniejszej sprawie, zainicjowanej wnioskiem Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 7 marca 2016 r. Jednocześnie w świetle art. 9 ust. 2 przepisów wprowadzających, czynności procesowe dokonane w postępowaniu wszczętym przed wejściem w życie u.o.t.p.TK pozostają w mocy, co odnosi się w szczególności do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2016 r. o nadaniu wnioskowi dalszego biegu, po przeprowadzeniu jego wstępnej kontroli.

2. Legitymacja wnioskodawcy.

Postępowanie w sprawie zbadania zgodności art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614; dalej: u.o.p.) w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, 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 ponoszone w związku ze stosowaniem art. 83-89 u.o.p., z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji zostało wszczęte na podstawie wniosku Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

Zgodnie z art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania.

Kwestionowane przepisy, po pierwsze, nakładają na marszałka województwa obowiązek realizowania nowych zadań, a po drugie, regulują sposób zarządzania środkami finansowymi pochodzącymi z opłat i kar pobieranych oraz nakładanych w ramach realizacji zadania przez marszałka województwa. Przepisy te wpływają na kształtowanie się dochodów i wydatków województwa. To legitymuje Sejmik Województwa Mazowieckiego do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 191 Konstytucji.

3. Przedmiot kontroli.

3.1. W *petitum* wniosku zarzucono niekonstytucyjność art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p w związku z art. 402 ust. 5 p.o.ś. w zakresie, w jakim pozbawia samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady ponoszone w związku ze stosowaniem art. 83-89 u.o.p.

3.2. Art. 90 ust. 1 u.o.p. stanowi, że czynności, o których mowa w art. 83-89 u.o.p., są wykonywane przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, a w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy – z wyjątkiem nieruchomości w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – przez starostę. Z art. 90 ust. 2 u.o.p. wynika natomiast, że jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje jednocześnie funkcję starosty, to czynności wskazane w art. 90 ust. 1 u.o.p. są wykonywane przez marszałka województwa.

3.3. W art. 83-89 u.o.p., do których odsyła art. 90 ust. 1 u.o.p., uregulowano czynności związane z wydawaniem rozstrzygnięć odnoszących się do gospodarowania stanem zadrzewienia, takie jak: wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, naliczanie stosownych opłat, nakładanie kar pieniężnych za uszkodzenie lub zniszczenie drzew lub krzewów, a także nakładanie kar pieniężnych za usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia.

3.4. Kwestię finansowania wymienionych wcześniej zadań reguluje art. 402 p.o.ś. w tym kwestionowany przez wnioskodawcę art. 402 ust. 5 p.o.ś., zgodnie z którym wpływ z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., 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, stanowiących w 35% przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: Narodowy Fundusz) i w 65% – wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (dalej: wojewódzkie fundusze). Z tym jednak zastrzeżeniem, że zarząd województwa przed przekazaniem na rachunek Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy wymienionych wpływów, pomniejsza je, odpowiednio, o 3% w przypadku województw, w których wpływy z opłat, o których mowa w art. 401 ust. 1 p.o.ś., w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły do 100 mln zł, oraz 1,5% w przypadku województw, w których wpływy z opłat, o których mowa w art. 401 ust. 1 p.o.ś., w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły powyżej 100 mln zł. Ponadto zarząd województwa pomniejsza wpływy, o których mowa w art. 401 ust. 1 p.o.ś., powiększone o przychody z oprocentowania środków na rachunku bankowym, o opłaty poniesione na egzekucję należności oraz o koszty obsługi rachunku bankowego (art. 402 ust. 1a p.o.ś.).

3.5. Wnioskodawca jako przedmiot kontroli podał zakresowo ujęte i powiązane ze sobą art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p. oraz art. 402 ust. 5 p.o.ś. Jednakże treść wniosku wyraźnie wskazuje, że pod kognicję Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawca poddaje wyłącznie kwestię tego, czy norm konstytucyjnych nie narusza pozbawienie samorządu województwa dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady wynikające z wykonywania przez marszałka województwa czynności opisanych w art. 83-89 u.o.p. Wnioskodawca nie wykazał, ażeby naruszenia Konstytucji upatrywał w samym przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego zadania wymienionego w art. 90 ust. 2 u.o.p. Z tego względu, ocenę zgodności konstytucyjnej należało ograniczyć jedynie do regulacji dotyczącej kwestii finansowania zadań wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, wynikającą z art. 402 ust. 5 p.o.ś.

4. Wzorce kontroli.

4.1. Jako wzorce kontroli zaskarżonych przepisów wnioskodawca wskazał art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji.

4.2. Art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne w formie zadań własnych lub zleconych.

4.2.1. Zadania własne samorządu terytorialnego obejmują zadania publiczne przekazane do wykonania jednostkom samorządu, służące zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty. Sprawy te są przez gminy, powiaty i województwa wykonywane samodzielnie, tzn. co do zasady bez ingerencji organów państwa, oraz w sposób kreatywny, z jednoczesną możliwością przyjęcia uzyskiwanych z nich dochodów za źródło ich finansowania. Zadania własne muszą odzwierciedlać potrzeby danej wspólnoty samorządowej, a ich katalog ustala ustawodawca, jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiając ich realizację, w tym możliwość dookreślenia sposobu wywiązywania się z nich. Istotą zadania własnego jest to, że „jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach czy procentach przekazanych środków – lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła, oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania. (...) zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych” (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123). Ustawy regulujące ustrój oraz funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego i odpowiednie ustawy prawa materialnego zawierają katalog zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

4.2.1.1. Zadania własne gmin koncentrują się na zaspokajaniu powszechnych lub dominujących potrzeb lokalnej wspólnoty, mieszczących się w zakresie działania gminy. W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.; dalej: u.s.g.) ustawodawca wymienił jedynie przykładowy zakres zadań własnych gminy. Już z treści art. 7 ust. 3 u.s.g. wynika, że możliwe jest przekazanie gminom w drodze ustawy nowych zadań własnych, jednakże z zapewnieniem im przy tym środków finansowych niezbędnych do ich realizacji dzięki zwiększeniu dochodów własnych gminy lub ustanowieniu subwencji. W doktrynie zadania własne gminy poddano różnego rodzaju kategoryzacji. Zdaniem Zygmunta Niewiadomskiego, ogół zadań zawiera się w czterech kategoriach spraw związanych z: infrastrukturą techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna itp.), infrastrukturą społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna itp.), porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.), ładem przestrzennym i ekologicznym (planowanie przestrzenne, ochrona środowiska itp.) (zob. Z. Niewiadomski, *System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, Warszawa 2011, s. 140-141).

4.2.1.2. W przypadku powiatu jego zadania wymieniono przede wszystkim w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.; dalej: u.s.p.). Podobnie jak w przypadku samorządu gminnego, wskazana regulacja nie ma charakteru enumeratywnego. Z art. 4 ust. 1 u.s.p. wynika, że powiat wykonuje również inne, określone w ustawach, zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Co prawda, odmiennie niż w art. 7 ust. 1 u.s.g., ustawodawca nie wskazał wprost charakteru zadań powiatu jako zadań własnych, z uwagi na treść art. 4 ust. 4 u.s.p. przyjmuje się domniemanie, że wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym przekazane ustawowo powiatowi, winny być uznawane za zadania własne, chyba że ustawa, z której to zadanie wynika, stanowi inaczej (wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00). O zaliczeniu danego zadania wykonywanego przez powiat do katalogu zadań zleconych rozstrzyga dopiero prawodawca. Sam

katalog zadań publicznych wykonywanych przez powiat skonstruowany został podobnie do katalogu zadań gminnych z zastrzeżeniem, że wskazane w nim zadania mają charakter ponadgminny czy ponadpodstawowy.

4.2.1.3. Katalog zadań powierzonych samorządowi województwa zawiera art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 913, ze zm.; dalej: u.s.w.). Podobnie jak w przypadku powiatów, ustawodawca w przywołanym przepisie nie zdecydował się na katalog zamknięty ani nie wskazał wprost, że wymienione w nim zadania mają charakter zadań własnych. Niemniej jednak, zgodnie z art. 14 ust. 2 u.s.w., przypisanie zadaniu charakteru zadania z zakresu administracji rządowej wymaga stosownego określenia przez ustawodawcę. Zadania samorządu województwa mają charakter ponadgminny i ponadpowiatowy, a więc są to zadania o znaczeniu regionalnym, a nie lokalnym.

4.2.2. Zadania zlecone są wykonywane obok zadań własnych. Wyróżniają się tzw. charakterem ogólnopaństwowym, a także tym, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują je nie w imieniu własnym, lecz na rzecz administracji rządowej. Zadania zlecone mogą być nakładane przez ustawodawcę lub też stanowić przedmiot porozumienia zawartego pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej. Tryb zlecenia zadań i przekazywania na nie środków określa ustawa. Tym, co odróżnia zadania zlecone od zadań własnych – nawet jeśli ich wykonanie ma charakter obligatoryjny – jest lokalny charakter oraz swoboda działań podejmowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w przypadku zadań własnych. Charakter zadań zleconych nie wyłącza całkowicie elementu kreatywności samorządu przy ich wykonywaniu. Odnosi się on jednak tylko do trybu i sposobu zaspokajania potrzeb zbiorowych, a nie do zakresu i istotnej treści samego zadania. Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swoje odniesienie indywidualne – chodzi o potrzeby danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne – potrzeby zbiorowe powszechnie uznawane za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorzady. Zadania zlecone, pomimo że przypisane jednostkom samorządu terytorialnego, są zadaniami typowo państwowymi, związanymi z funkcjonowaniem państwa. Wiążą się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb najszerzej rozumianej wspólnoty, tj. wszystkich obywateli państwa. Przekazanie zadań publicznych przypisanych administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego nie zmienia charakteru tych zadań, tzn. z samego tylko faktu ich przekazania nie wynika, że służą one wyłącznie potrzebom społeczności gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. Ich celem nadal jest zaspokajanie potrzeb ogólnonarodowych. Przekazywanie ich do wykonywania organom jednostek samorządu następuje tylko ze względów pragmatycznych. Dzięki temu zadania te mogą być wykonywane „bliżej obywatela”, co ma znaczenie przede wszystkim w gminach i powiatach, w których nie działają organy administracji rządowej (zob. A. Niezgoda, *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*, Lex/2012).

4.2.3. Ustawodawca nie może dowolnie kształtować charakteru zadań publicznych przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego. Bezpodstawne przypisanie danemu zadaniu przymiotu zadania własnego, stanowi naruszenie art. 166 Konstytucji. Jak Trybunał wskazywał, przyjęcie pełnej swobody ustawodawcy w zakresie decydowania o charakterze zadań przekazywanych samorządom prowadziłoby do zatarcia znaczenia tego podziału, w tym naruszenia reguł dochodów służących finansowaniu zadań własnych oraz zadań zleconych. „Zatem, nawet jeśli jakieś zadanie służące zaspokajaniu potrzeb lokalnych ma charakter obligatoryjny, tzn. na mocy ustawy musi być przez samorząd wykonywane – to jednak ustawa, która je nakłada winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonywania. Inaczej bowiem straciłoby sens określenie «zadanie własne». (...) 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. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu”. Zadania zlecone finansowane są z budżetu państwa (wyrok TK z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 86).

4.3. Finansowanie działalności samorządów i rządzące nim reguły określa art. 167 Konstytucji, z którego wynikają dwie zasady, które mają zagwarantować samorządom terytorialnym środki na realizację zadań określonych w przepisach prawa: zasada adekwatności, czyli odpowiedniości środków do zadań, a także zasada samodzielności finansowania (zob. wyrok TK z: 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 12).

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. W art. 167 ust. 2 Konstytucji wymieniono rodzaje dochodów przypadających samorządom, są nimi: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, które, jak wynika z art. 167 ust. 3 Konstytucji, określa ustawa. Stanowi to formalną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Art. 167 ust. 4 Konstytucji przesądza, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mogą nastąpić tylko wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Ustawodawca, wprowadzając regulacje nakładające na jednostki samorządu terytorialnego poszczególne zadania, musi zapewnić tym jednostkom odpowiednie dochody. Konsekwencją tego jest więc zakaz podejmowania takich działań, które zmieniałyby strukturę dochodów, a dalej, przekreślałyby realizację zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego.

4.3.1. Zasada samodzielności finansowej samorządu stanowi uzupełnienie zasady samodzielności z art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego wielokrotnie stanowiła przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Podsumowując dotychczasowe rozważania trzeba wskazać, że omawiana zasada nie ma charakteru absolutnego, bowiem można ją ograniczać, mając na względzie inne wartości i zasady konstytucyjne. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, wynika, że zasada ta oznacza w szczególności, że: „1) jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy; 2) jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców; 3) ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych w ustawach; 4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; 5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; 6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej” (wyrok z 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25).

Samodzielność finansowa, którą należy postrzegać jako pochodną zasady samodzielności, stanowi jedną z konstytutywnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego. Jej istota wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych, pozostawiając tym jednostkom, przy uwzględnieniu wymogów ustawowych, swobodę kształtowania wydatków. Trzeba podkreślić, że samodzielność finansowa wymaga od ustawodawcy przepisów, dających gwarancje formalne i proceduralne jej zachowania (zob. wyrok TK o sygn. K 40/97).

To na ustawodawcy spoczywa obowiązek umożliwienia jednostkom samorządu terytorialnego realizacji zasady samodzielności, poprzez zapewnienie im możliwości prowadzenia gospodarki finansowej, na którą składa się zarówno władztwo dochodowe, rozumiane jako możliwość pobierania ustawowo przewidzianych dochodów, jak i władztwo wydatkowe, a więc możliwość rozporządzania pobranymi środkami, tak by realizować określone przepisami zadania (zob. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. P 1/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 33). Trybunał przypomina zatem, co podkreślał w dotychczasowym orzecznictwie, że gwarancje przysługujące samorządom terytorialnym wymagają od ustawodawcy poszanowania daleko posuniętej samodzielności przysługującej samorządom, wynikającej z samej istoty „samorządności”, dla realizacji której niezbędne jest samodzielne gospodarowanie finansowe. Jednocześnie jednak nie oznacza to, że ustawodawca nie ma żadnej możliwości modyfikacji w tym zakresie. Przeciwnie, ma on możliwość dość swobodnego kreowania zarówno wysokości tych dochodów, ich źródeł, jak również ewentualnych obowiązków z nich wynikających. W przypadku zaskarżonej ustawy trzeba zatem podkreślić, iż owa swoboda ustawodawcy nie oznacza nieodłącznego sprzęgnięcia pomiędzy nakładaniem kolejnych zadań i zwiększaniem finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

4.3.2. Jakkolwiek nie ma koniecznego związku między nakładaniem na jednostki samorządu terytorialnego kolejnych zadań, a zwiększaniem ich finansowania, to Trybunał wielokrotnie wskazywał, że zasada adekwatności, miałyby być w tym zakresie pewną wytyczną programową. Zgodnie z tą zasadą, na ustawodawcy ciąży obowiązek takiego dostosowania poziomu finansowania, który jest odpowiedni do poziomu nałożonych na ten samorząd zadań. Trybunał wskazywał już, że zasada ta jest – w węższym rozumieniu – gwarancją zachowania samodzielności finansowej samorządu (por. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7). Wynika z tego zatem, że na ustawodawcy każdorazowo ciąży obowiązek wyznaczenia i zachowania równowagi pomiędzy poziomem finansowania, który wystarczy do realizacji nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego zadań. Jeśli bowiem samorząd terytorialny ma spełniać swoją funkcję, wymaga odpowiednich do tego nakładów finansowych. Trybunał jednak podkreśla, że – podobnie jak w przypadku zasady samodzielności finansowej – także i zasada adekwatności nie nakazuje każdorazowego zwiększania środków finansowych, mających służyć realizacji kolejnych działań. Przeciwnie, środki te powinny być adekwatne, możliwe jest zatem, że nowe zadanie nałożone na samorząd może być finansowane z zachowaniem poziomu finansowania danej jednostki, jakkolwiek jest to również każdorazowo sprawa wymagająca indywidualnej oceny, ze względu na trudności z prostym przeliczeniem, czy też wyliczeniem zadań i ich ewentualnych kosztów.

4.3.3. Jak wynika z powyższego, a także z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „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” (wyrok TK, sygn. K 14/11).

4.4. Ocena dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny wymaga więc każdorazowego zbadania, czy dochody i koszty ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego pozostają ze sobą w odpowiedniej relacji. W związku z tym stwierdzenie naruszenia konstytucyjności jakiegoś uregulowania w tym zakresie, wymaga poszanowania dla pewnej swobody politycz-

nej parlamentu, ograniczonej możliwościami realizacji przez samorząd terytorialny swoich zadań.

5. Kontrola konstytucyjności.

5.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wskazany przez wnioskodawcę art. 402 ust. 5 p.o.ś., zgodnie z którym wpływy z opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., zamiast przypadać województwu, w 35% stanowią przychód Narodowego Funduszu, a w 65% funduszy wojewódzkich, jest zgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji. Jednocześnie, z uwagi na charakter zadania publicznego przekazanego marszałkowi województwa w art. 90 ust. 2 u.o.p., Trybunał Konstytucyjny za nieadekwatny wzorzec kontroli uznał przywołany związkowo przez wnioskodawcę art. 166 ust. 2 Konstytucji.

5.2. Zadanie publiczne polegające na wykonywaniu przez marszałka województwa czynności, o których mowa w art. 90 ust. 2 u.o.p., zmierzających do ochrony zadrzewień, ma niewątpliwie lokalny charakter i służy zaspokajaniu potrzeb lokalnej wspólnoty. Rozstrzygnięć z zakresu administrowania stanem zadrzewienia na nieruchomościach należących do miast na prawach powiatów nie można utożsamiać z interesami społeczności w wymiarze państwowym. Podjęcie czynności określonych w art. 83-89 u.o.p. nie jest przejawem realizacji działań o charakterze centralnym, gdyż wywiera wyłącznie lokalne skutki. Poza tym, sposób wykonywania przekazanych marszałkowi województwa zadań w postaci ochrony zadrzewienia cechuje walor „samodzielności” oraz „kreatywności”. Przesądza to o tym, że zadania określone w art. 90 ust. 2 u.o.p., są zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego.

5.2.1. Wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa lub krzewu jest rozstrzygnięciem uznaniowym właściwego organu. Ustawa nie określa przesłanek mających stanowić podstawę decyzji administracyjnej. Granicę uznania administracyjnego wyznacza art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.), zgodnie z którym organ, podejmując rozstrzygnięcie, powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywateli. Decyzja o uzależnieniu zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzewa lub krzewu (art. 83c ust. 3 u.o.p.) również realizowana jest w granicach uznania administracyjnego – ustawodawca określił jedynie okoliczności, które organ powinien wziąć pod uwagę w przypadku takiego rozstrzygnięcia (art. 83c ust. 4 i 5 u.o.p.). Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu oraz wydawanie decyzji o ustalaniu zasad pobierania opłat i wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa lub krzewu wbrew przepisom ustawy, pomimo określenia w ustawie trybu rozstrzygnięcia tych spraw przez jednostki samorządowe, również nie przekreśla samodzielności organów samorządu w zakresie ich rozpoznawania. Klasyfikacja zadania publicznego jako zadania własnego samorządu nie wymaga stwierdzenia nieograniczonej autonomii jednostki samorządu terytorialnego w związku z jego realizacją. Art. 16 ust. 2 Konstytucji, stanowiący o wykonywaniu zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wskazuje wyłącznie ramy ustawowe, w których może działać dana jednostka samorządu terytorialnego. Wymogiem przypisania charakteru zadania własnego nie jest pozostawienie organom samorządowym nieograniczonej i nieskrępowanej kompetencji w zakresie stanowienia o formach i zasadach, a także finansowaniu tych zadań (zob. wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125).

Ponadto czynności określone w art. 83-89 u.o.p. stanowią realizację zadania publicznego polegającego na ochronie zieleni i zadrzewień, które jest zadaniem własnym jednostek samorządu. Ochrona środowiska, w ramach którego zawiera się ochrona zadrzewienia (wy-

dawanie zezwoleń na usunięcie drzewa i krzewu oraz nakładanie związanych z tymi zakazami kar administracyjnych), wymieniona jest w katalogu podstawowych zadań jednostek samorządu: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Wynika to z art. 14 ust. 1 pkt 8 u.s.w., art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. To zaś w świetle domniemania wynikającego z art. 15 ust. 1 oraz art. 166 ust. 1 Konstytucji, że wszelkie sprawy o charakterze lokalnym i ponadgminnym, przekazane ustawowo samorządowi, powinny być uznawane za zadania własne odpowiedniego samorządu, chyba że ustawa nakładająca takie zadania uniemożliwia traktowanie ich jako zadań własnych (zob. wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00), determinuje przyjęcie stanowiska, że obsługa administracyjna powyższych zadań nie stanowi zadania zleconego z zakresu administracji rządowej.

5.2.2. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy, że czynności określone w art. 90 ust. 2 u.o.p. wykonywane przez marszałka województwa stanowią zadania zlecone. Zarówno charakter tych czynności, jak też przyjęta przez ustawodawcę klasyfikacja, nakazuje pochylić się za zadania własne. Tym samym przywołanie przez wnioskodawcę jako wzorca kontroli art. 166 ust. 2 Konstytucji, odnoszącego się do zadań zleconych, w niniejszej sprawie zostało uznane za nieadekwatne i jako takie nie mogło prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów.

5.3. Przystępując do kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją, Trybunał przyjmuje zawsze domniemanie konstytucyjności tych przepisów. Oznacza to, że stwierdzenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przez wnioskodawcę regulacji – jako uchylających zasadzie adekwatności – uzależnione jest od ustalenia, iż dochody samorządu województwa, po przekazaniu przez ustawodawcę realizacji zadań określonych w art. 90 ust. 2 u.o.p., przy jednoczesnym niezapewnieniu na skutek regulacji ujętej w art. 402 ust. 5 p.o.ś. wpływu z opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., nie wystarczają jednostce samorządowej do realizowania ogółu zadań. Zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK, obowiązek przedstawienia argumentów oraz dowodów przemawiających za naruszeniem przez ustawodawcę wymienionej zasady spoczywa wyłącznie na wnioskodawcy.

5.3.1. Jak wcześniej wskazywano, ustawodawca ma duże możliwości alokacji środków publicznych przypadających jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu wykonywania przekazywanych zadań publicznych, stanowiących zadania własne. Wnioskodawca, występując z zarzutem niekonstytucyjności wskazanych przepisów, zobligowany był wykazać oczywistą i rażącą niewspółmierność jego dochodów względem kosztów realizowania zadań publicznych. To z kolei wiązało się z koniecznością przedstawienia przezeń stosownych materiałów, danych i wyliczeń obrazujących ogólny poziom dochodów samorządu województwa oraz wydatków ponoszonych w celu realizowania zadań publicznych. Do tego nieodzowne pozostawało zestawienie dochodów i wydatków wskazujące na deficyt budżetu samorządowego, w tym określenie znaczenia, jakie dla powstania tego deficytu ma regulacja z art. 402 ust. 5 p.o.ś., a nadto oznaczenie przez wnioskodawcę kosztów realizacji zadania przekazanego w art. 90 ust. 2 u.o.p. oraz wysokości wpływów z tytułu kar za usunięcie drzewa lub krzewu oraz wpływów z tytułu kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 u.o.p., z jednoczesnym wykazaniem, że zasilenie budżetu samorządu województwa tymi środkami warunkowałoby możliwość wykonania zadań publicznych przez samorząd województwa. Dopiero wykazanie każdej z powyższych okoliczności mogłoby warunkować stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia przez ustawodawcę w zakwestionowanych przepisach zasady adekwatności wynikającej z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

5.3.2. Tymczasem do wniosku o zbadanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów wnioskodawca załączył zestawienie zatytułowane „Informacje dotyczące decyzji zezwa-

lających na wycinkę drzew i krzewów wydanych w latach 2013, 2014 i w pierwszej połowie 2015 r. w miastach na prawach powiatu Województwa Mazowieckiego”. Dodatkowo, wnioskodawca 7 grudnia 2018 r. przesłał także pismo procesowe, w którym przedstawił wyliczenia związane z przedmiotową sprawą. Trybunał Konstytucyjny, opierając się na danych przedstawionych w tych pismach, nie był w stanie określić skali wydatków związanych z samym wykonywaniem przez marszałka województwa czynności wynikających z art. 90 ust. 2 u.o.p. Dane te nie pokazują skali deficytu, sposobu, w jaki nałożone na samorząd zadanie ten deficyt pogłębiło, tym samym nie dowodzą niewspółmierności pomiędzy zadaniem a kosztami jego realizacji. Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny podkreśla, że nie jest sądem faktów, jest sądem prawa i nie ma instrumentów do przeprowadzenia szczegółowych i pogłębionych analiz ekonomicznych odnoszących się do budżetu samorządu terytorialnego. Samo istnienie deficytu, a nawet jego pogłębienie nie jest wystarczające do obalenia domniemania konstytucyjności aktu normatywnego. Trybunał podkreślał wielokrotnie w swoich orzeczeniach, odwołując się do poglądów doktryny prawnej, że art. 167 ust. 4 Konstytucji (podobnie jak 167 ust. 1 Konstytucji) to ogólna dyrektywa kierunkowa, nie ma jednak „wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań”, stąd oczekiwanie, by ewentualne dane przedstawione przez wnioskodawcę wskazywały na rażącą czy też oczywistą dysproporcję między nałożonym zadaniem a jego finansowaniem (zob. wyrok TK z 16 lipca 2013 r., sygn. K 13/10, OTK ZU 6/A/2013 i cytowana tam literatura). Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wnioskodawca nie przedstawił danych przemawiających za tym, iż ogólny poziom dochodów samorządu województwa jest niewystarczający do efektywnej realizacji zadań powierzonych mu na podstawie art. 90 ust. 2 u.o.p., a co za tym idzie, że realizacja zadania określonego w art. 90 ust. 2 u.o.p. oraz ustanowienie podziału środków z jego wykonywania zgodnie z art. 402 ust. 5 p.o.ś. narusza w sposób oczywisty czy też rażący zasady adekwatności i samodzielności finansowej samorządu.

5.4. Odnosząc się do oceny konstytucyjności regulacji z art. 402 ust. 5 p.o.ś., nie sposób pominąć ważnej kwestii, niepodniesionej przez wnioskodawcę. Otóż ustawodawca w art. 402 p.o.ś. przewidział ogólny mechanizm kompensujący samorządowi województwa koszty związane z realizacją przez marszałka zadań przekazanych w art. 90 ust. 2 u.o.p. Zgodnie z art. 402 ust. 2a p.o.ś., zarząd województwa przed przekazaniem na rachunek Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wpływów z opłat za korzystanie ze środowiska (a takimi są m.in. opłaty związane z czynnościami określonymi w art. 83-89 u.o.p.) pomniejsza te wpływy o: 3% lub 1,5%, w zależności od tego, czy wpływy z opłat w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły, odpowiednio, do 100 mln zł czy też powyżej 100 mln zł. Kwotę uzyskaną z tytułu tego pomniejszenia, jak wynika z art. 402 ust. 2b p.o.ś., samorząd województwa ma przeznaczyć m.in. na zatrudnianie osób zajmujących się kontrolą oraz windykacją opłat za korzystanie ze środowiska, a więc realizowanie m.in. zadań określonych w art. 90 ust. 2 u.o.p. Wnioskodawca formułując zarzut naruszenia norm konstytucyjnych przez art. 402 ust. 5 p.o.ś. poprzez niezapewnienie udziału w środkach publicznych celem realizowania przekazanych samorządowi województwa zadań, w ogóle nie odniósł się do sposobu dystrybucji części środków.

5.5. Dodatkowo Trybunał wskazuje, że zakres zadań związanych z wydawaniem decyzji o usuwaniu drzew i krzewów z terenu nieruchomości od czasu wystąpienia z wnioskiem inicjującym niniejsze postępowanie został ograniczony. Ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. poz. 2249) oraz ustawą z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. poz. 1074) ograniczony został zakres przypadków wymagających uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub

krzewu (por. art. 83a oraz art. 83f u.o.p.). Ta okoliczność wpłynęła na zmniejszenie liczby zadań realizowanych przez marszałka województwa, a tym samym znacząco ograniczyła wydatki ponoszone w związku z wykonywaniem zadań przekazanych mu w art. 90 ust. 2 u.o.p.

5.6. W świetle przedstawionych rozważań, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony przez wnioskodawcę przepis nie narusza zasady adekwatności, gdyż jest zapewniony mechanizm podziału środków w sposób ujęty w art. 402 ust. 2b p.o.ś., a ponadto samorząd województwa nie wykazał, że przypadający mu udział w dochodach publicznych jest niewystarczający na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań, o których mowa w art. 83-89 u.o.p. Wobec powyższego art. 402 ust. 5 p.o.ś. Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodny z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 Konstytucji.

6. Umorzenie postępowania.

6.1. W złożonym wniosku nie podważono konstytucyjności art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p. stanowiącego o samym przekazaniu samorządowi województwa dodatkowych zadań w zakresie czynności określonych w art. 83-89 u.o.p. Z tego względu, uznając, że kontroli w niniejszej sprawie podlega jedynie art. 402 ust. 5 p.o.ś., Trybunał, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzył postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności art. 90 ust. 1 i 2 u.o.p. ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

6.2. Jednocześnie, z uwagi na charakter zadania publicznego przekazanego do wykonywania samorządowi województwa (stanowiącego zadanie własne), bezprzedmiotowe okazało się pomocnicze przywołanie przez wnioskodawcę art. 166 ust. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli. Zatem postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 166 ust. 2 Konstytucji również należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędzi TK Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. akt K 34/16

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2018 r., sygn. K 34/16.

Moje zdanie odrębne dotyczy warstwy proceduralnej tego wyroku. Uważam bowiem, że skład, w jakim on zapadł, został ukształtowany wadliwie.

Swoje stanowisko w sprawie udziału w składach orzekających osób wybranych przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego na miejsca sędziów, których kadencja upłynęła 6 listopada 2015 r. wyraziłam i uzasadniłam w zdaniu odrębnym dotyczącym sprawy o sygn. Kp 1/17. Zazaczyłam w nim, że zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia zachowują aktualność także na przyszłość, ilekroć skład orzekający zostanie ukształtowany z udziałem osób nieuprawnionych. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.