

**WYROK\***  
z dnia 7 czerwca 2001 r.  
**Sygn. K. 20/00**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wiesław Johann – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Zdzisław Czeszejko-Sochacki  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca  
Janusz Trzciniński

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 15 maja i 7 czerwca 2001 r. na rozprawie sprawy z połączonych wniosków: Rady Gminy Kleszczów, Rady Gminy i Miasta w Bogatyni, Rady Miejskiej w Policach oraz Rady Gminy Rudna z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Środowiska i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 49, poz. 196; zm.: z 1995 r. Nr 90, poz. 446; z 1996 r. Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 46, poz. 296, Nr 96, poz. 592, Nr 121, poz. 770, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 12, poz. 136) wprowadzonego ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668) z art. 2, art. 7 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**Art. 87d ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska** (tekst jednolity z 1994 r. Dz.U. Nr 49, poz. 196; zm.: z 1995 r. Nr 90, poz. 446; z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 132, poz. 622; z 1997 r. Nr 46, poz. 296, Nr 96, poz. 592, Nr 121, poz. 770 i Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 101, poz. 1178; z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 48, poz. 550, Nr 62, poz. 718 i Nr 109, poz. 1157; z 2001 r. Nr 38, poz. 452 i Nr 45, poz. 497) **jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Uzasadnienie:**

---

\* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 64, poz. 658.

## I

1. Rada Gminy Kleszczów pismem z 25 maja 2000 r. przestawiła wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska z art. 2, 7 i 167 Konstytucji RP. Zaskarżony przepis został wprowadzony przez art. 36 ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668). W myśl tego przepisu gminy i powiaty, w których dochody funduszy ochrony środowiska są większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę dochodów do właściwego funduszu wojewódzkiego (ust. 1). Minister właściwy do spraw środowiska ogłasza w Monitorze Polskim średnią krajową dochodów gminnych i powiatowych funduszy, osiągniętą w roku poprzednim, w terminie do końca I kwartału roku następnego (ust. 2). Gminy i powiaty dokonują wpłat na rachunek funduszu wojewódzkiego, w czterech ratach, w terminie miesiąca od zakończenia kwartału. Od kwot nie wpłaconych nalicza się odsetki w wysokości określonej dla zaległości podatkowych (ust. 3). Do nie wpłaconych w terminie kwot stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (ust. 4).

W ocenie wnioskodawcy art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska narusza zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, wyrażoną w art. 167 Konstytucji. Wymieniony przepis konstytucyjny nakazuje zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego “odpowiedniego” udziału w dochodach publicznych, tak aby możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony – zakazuje dokonywania takiej modyfikacji tych dochodów, które przekreślałyby “odpowiedniość” tego udziału. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między administrację rządową a samorząd terytorialny, a także między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych. Art. 87d ustawy o ochronie środowiska łamie te zasady. W ocenie wnioskodawcy, ustawa dokonała nieuprawnionego przysporzenia dochodów wojewódzkim funduszom ochrony środowiska kosztem środków należnych gminom i powiatom, bez odpowiedniego przemieszczenia zadań i kompetencji między tymi podmiotami. Zaskarżony przepis prowadzi do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy. W 1999 r. wpływy gminnego funduszu w gminie Kleszczów wyniosły 25 241 825,14 złotych. W wyniku wejścia w życie zakwestionowanego przepisu dochody gminnego funduszu w 2000 r. wynoszą 653 100 złotych, co oznacza zupełne załamanie możliwości realizacji przyjętych programów w zakresie ochrony środowiska.

W ocenie wnioskodawcy kwestionowany przepis w drastyczny sposób pomniejszył fundusze ochrony środowiska w tych gminach, które w szczególny sposób zostały dotknięte skutkami gospodarczego korzystania ze środowiska. Wnioskodawca zwraca ponadto uwagę na dwie kwestie związane z konstrukcją wskaźnika przyjętego w art. 87d ust. 1 ustawy o ochronie środowiska. Po pierwsze, trudno znaleźć związek między liczbą mieszkańców danej gminy lub powiatu, stanowiącą podstawę do obliczenia wysokości wpłat, z rzeczywistym gospodarczym korzystaniem ze środowiska, a co za tym idzie – jego degradacją. Po drugie, przyjęcie wskaźnika 15-krotności średniej krajowej dochodów funduszy pozostaje bez żadnego związku z wysokością środków niezbędnych na realizację zadań w zakresie ochrony środowiska.

Według wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza również zasadę państwa prawnego oraz zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Ustawodawca z góry zakłada konieczność sprzecznego z prawem działania organów stanowiących gmin i powiatów przy przygotowywaniu i podejmowaniu uchwał w sprawie zatwierdzenia budżetów. Wprowadza także – w szczególności w roku 2000 – daleko idącą ingerencję w samodzielność organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do planowania wydatków budżetowych.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że gminny fundusz ochrony środowiska stanowi integralną część budżetu gminy. Zarząd gminy ma obowiązek przedstawienia radzie gminy projektu uchwały budżetowej, a rada gminy ma obowiązek uchwalenia uchwały budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. Tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach uchwała budżetowa może zostać przyjęta do 31 marca. Tymczasem art. 87d ust. 2 ustawy o ochronie środowiska stanowi, że minister właściwy do ochrony spraw środowiska ogłasza w Monitorze Polskim średnią krajową dochodów gminnych i powiatowych funduszy, osiągniętą w roku poprzednim, w terminie do końca I kwartału roku następnego. Organy gminy nie mają zatem możliwości zapoznania się ze wskaźnikiem stanowiącym podstawę obliczania wysokości wpłat w chwili uchwalania budżetu. O ile, poczynając od roku 2001, gminy i powiaty będą miały pewne wyobrażenie o wysokości tego wskaźnika, o tyle zaplanowanie wysokości wpłat na rok 2000 było praktycznie niemożliwe, gdyż wysokość średniej krajowej dochodów gminnych i powiatowych funduszy nie była nigdy wcześniej publikowana. Przyjęty przez ustawodawcę tryb wprowadzenia obowiązkowych wpłat do funduszy wojewódzkich – pomimo, z pozoru, długiego *vacatio legis* – praktycznie zaskoczył zarówno gminy jak i powiaty.

W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza ponadto zasadę równości gmin, dotycząc tych gmin, których dochody są większe tylko z tego powodu, że na ich terenie funkcjonują zakłady przyczyniające się do degradacji środowiska.

2. Pismem z 16 sierpnia 2000 r. wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska z art. 2, 7 i 167 Konstytucji RP przedstawiła Rada Gminy i Miasta Bogatynia. W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza zasady tworzenia gminnych funduszy ochrony środowiska, określone w art. 87b ust. 5 ustawy o ochronie środowiska oraz uniemożliwia realizację celów określonych dla gminnych funduszy ochrony środowiska w art. 88 ustawy. Prowadzi on do istotnego pogorszenia sytuacji tych gmin, które są najbardziej zagrożone degradacją środowiska z uwagi na położone na ich obszarze zakłady przemysłowe. W przypadku gminy i miasta Bogatynia wejście w życie zakwestionowanej regulacji może doprowadzić do całkowitego wstrzymania wszystkich zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach gminnego funduszu ochrony środowiska oraz narazić gminę na straty finansowe wynikające z zawartych umów i kontraktów

W ocenie wnioskodawcy jednym z najistotniejszych elementów państwa prawnego jest zasada przyzwoitej legislacji. Zaskarżony przepis jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji, gdyż jego postanowienia wypaczają cele realizowane przez art. 87b ust. 5 oraz art. 88 ustawy.

Zdaniem wnioskodawcy zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 7 Konstytucji RP. W momencie opracowywania i uchwalania budżetu nie można określić skutków kwestionowanego przepisu, ponieważ kwotą którą należy przekazać na rzecz funduszu wojewódzkiego znana jest dopiero na początku drugiego kwartału roku budżetowego.

Według wnioskodawcy zaskarżony przepis narusza również art. 167 Konstytucji, który zapewnia gminom udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

3. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Miejskiej w Policach z 30 sierpnia 2000 r. o stwierdzenie niezgodności art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska z art. 2, 7 i 167 Konstytucji RP.

W ocenie wnioskodawcy opłaty wnoszone do gminnego funduszu stanowią odpowiedni do stopnia zdegradowania środowiska ekwiwalent finansowy pozwalający na realizację zadań proekologicznych w danej gminie. Zaskarżony przepis narusza zasady sprawiedliwości społecznej poprzez nałożenie obowiązku odprowadzania nadwyżki funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej tylko na niektóre gminy. Jednocześnie nie znajduje uzasadnienie ustalanie przelicznika w oparciu o liczbę ludności danej gminy, gdyż potrzeby i stopień degradacji środowiska nie zależą od liczby ludności w danej gminie.

Wnioskodawca wyraził pogląd, że zaskarżony przepis narusza zasadę państwa prawnego oraz zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, ingerując w samodzielność gmin i powiatów w odniesieniu do planowania wydatków budżetowych. W uzasadnieniu powołane zostały podobne argumenty jak we wniosku Rady Gminy Kleszczów. Zdaniem wnioskodawcy, konieczność odprowadzenia środków finansowych z gminnego funduszu nie powoduje jednocześnie zwolnienia gmin z wykonania żadnego z zadań określonych w art. 88 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Przyjęte przez gminę do realizacji zadania wieloletnie w dziedzinie zadań proekologicznych, będą niemożliwe do realizacji wobec katastrofalnych skutków jakie zaskarżony przepis wywarł na wysokość środków gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

4. Uchwałą z 7 października 2000 r. Rada Gminy Rudnia postanowiła wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska z art. 2, 7 i 167 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku zwraca się uwagę, że nowa regulacja prawna narusza zasady tworzenia gminnych funduszy ochrony środowiska określone w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz uniemożliwia realizację ustawowych celów tych funduszy. Zdaniem wnioskodawcy wejście życie zaskarżonego przepisu może doprowadzić do całkowitego wstrzymania wszystkich zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach gminnego funduszu ochrony środowiska oraz narazić gminę na straty finansowe wynikające z zwartych umów i kontraktów.

W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis stanowi zaprzeczenie przyzwoitej legislacji, bowiem jego postanowienia wypaczają cele realizowane przez art. 87b ust. 5 oraz art. 88 tej samej ustawy. Wnioskodawca zwraca uwagę, że w momencie opracowywania i uchwalania uchwały budżetowej nie można określić skutków regulacji kwestionowanego przepisu art. 87d zobowiązującego do przekazywania wpłat z tytułu nadwyżki dochodów, bowiem kwota, którą należy przekazać, jest znana dopiero na początku drugiego kwartału roku budżetowego. Zaskarżony przepis narusza ponadto art. 167 Konstytucji, który zapewnia gminom udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniami z 25 sierpnia 2000 r., 14 września 2000 r. i 24 października 2000 r. zadecydował o łącznym rozpoznaniu czterech przedstawionych wniosków.

6. Prokurator Generalny w piśmie z 10 października 2000 r. wyraził pogląd, że art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska jest zgodny z art. 2, 7 i 167 Konstytucji RP. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że nadwyżki wpływów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska przekazywane są wojewódzkim funduszom ochrony środowiska. Zadania funduszy wojewódzkich obejmują m.in. wspomaganie działalności proekologicznej gmin, a więc także gmin sąsiadujących z gminami, na terenie których znajdują się zakłady degradujące środowisko i wnoszące z tego tytułu opłaty stanowiące dochody gmin. Zakłady przemysłowe wywierają negatywny wpływ na środowisko nie tylko na terenie gminy, w której mają swoją siedzibę. Skutki degradacji odczuwają również gminy sąsiednie, które jednak nie mają takich wpływów z opłat z tytułu opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian. W konsekwencji nowelizacja zasad podziału funduszy jest zgodna z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Prokuratora Generalnego mimo obowiązku odprowadzania nadwyżki ustawodawca pozostawił gminom znaczne środki na realizację własnych celów. Gminy mogą ponadto korzystać z przedsięwzięć ekologicznych zarówno wojewódzkiego jak i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Kwestionowany przepis nie zmienił zasady, że środki

pochodzące z wpłat na fundusz ochrony środowiska są dzielone między poszczególne fundusze. Zmienił on jedynie sposób tego podziału. Zmiany te poprzedzone zostały odpowiednio długim *vacatio legis*.

Według Prokuratora Generalnego kwestionowanemu przepisowi nie można również zarzucić naruszenia art. 167 Konstytucji, który stanowi, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań, a źródła dochodów są określone w ustawie. Ustawa określa górną granicę na 15-krotność średniej przypadającej na 1 mieszkańca, a więc na poziomie dużo wyższym od przeciętnej w kraju. Zadania proekologiczne dotyczą natomiast wszystkich gmin. Nie wydaje się zatem, aby zostały zachwiane proporcje między dochodami a zadaniami gmin z zakresu ochrony środowiska. Ograniczenie planowanych inwestycji proekologicznych nie może być utożsamiane z brakiem możliwości realizacji tych zadań, zwłaszcza że środki pochodzące z nadwyżki, przekazane wojewódzkiemu funduszowi ochrony środowiska, są także przeznaczone na ochronę środowiska.

Ustosunkowując się do wniosku gminy Rudna pismem z 16 listopada 2000 r., Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w piśmie z 10 października 2000 r.

7. Do stanowiska Prokuratora Generalnego przedstawionego w piśmie z 10 października 2000 r. ustosunkował się Przewodniczący Rady Miejskiej w Policach pismem z 3 listopada 2000 r. Przewodniczący Rady Miejskiej zwrócił uwagę, że podział środków finansowych dokonany w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska uwzględnia oddziaływanie przemysłu nie tylko na gminy, na których terenie jest on zlokalizowany. Wymienione gminy otrzymują jedynie 50% opłat za składowanie odpadów i 20% opłat za zanieczyszczenia odprowadzane do powietrza, natomiast pozostała część może poprzez wojewódzkie fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej trafić do gmin sąsiednich. W wyniku wejścia w życie zaskarżonego przepisu zaplanowane w gminie wieloletnie inwestycje proekologiczne będą musiały mieć zmieniony harmonogram. Wysokość kwoty, jaką Gmina Police musiała odprowadzić za 2000 r. wynosi 6.363.699 złotych. W konsekwencji gminny fundusz ochrony środowiska został pomniejszony prawie w 50%.

8. Pismem z 30 października 2000 r., uzupełnionym następnie pismem z 14 listopada 2000 r. stanowisko w rozpoznawanej sprawie przedstawił Minister Ochrony Środowiska. W ocenie Ministra art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie jest niezgodny z art. 2, 7 ani z art. 167 Konstytucji. Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie ma istotne znaczenie w skali całego kraju, stanowi bowiem swoisty mechanizm redukcji "kominów" istniejących przy wpływach do funduszy ochrony środowiska. Przekazywanie nadwyżki dochodów do funduszu wojewódzkiego pozwala na podejmowanie inwestycji proekologicznych w gminach, w których wpływy są niskie, a które znajdują się w sferze zanieczyszczeń emitowanych przez okoliczne "zasobniejsze" gminy. Wprowadzone rozwiązanie zapewnia ochronę terenów biedniejszych gmin przed degradacją środowiska, nie pozwalając jednocześnie na przeznaczenie środków funduszy na cele nie służące ochronie środowiska w gminach najbogatszych.

Minister Środowiska nie podzielił poglądu wnioskodawców, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W ocenie Ministra zróżnicowanie sytuacji prawnej gmin i powiatów służy urzeczywistnieniu zasad wyrażonych w art. 5 i 74 Konstytucji. Wejście w życie zaskarżonego przepisu nie naruszyło zasady *lex retro non agit*, a okres *vacatio legis* był odpowiedni do charakteru sprawy. Według Ministra Środowiska art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji. Wprawdzie zaplanowanie przychodów i wydatków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska na rok 2000 było utrudnione ze względu na brak wyobrażenia gmin i powiatów o wysokości ogłaszanej przez

ministra właściwego do spraw środowiska średniej krajowej dochodów tych funduszy, to w kolejnych latach przy podejmowaniu decyzji gminy mogły brać pod uwagę wielkość średniej z roku poprzedniego. Zaskarżony przepis stanowi dopuszczalną na gruncie art. 167 Konstytucji modyfikację dochodów gmin i powiatów. Dochody funduszy ochrony środowiska zostały uszczuplone w gminach i powiatach dysponujących wysokimi wpływami, by umożliwić podejmowanie przedsięwzięć proekologicznych w gminach i powiatach z niższym poziomem wpływów do funduszu, ale także dotkniętych zagrożeniem ekologicznym. Wejściu w życie zakwestionowanego przepisu nie towarzyszyło ograniczenie zadań nałożonych na gminy i powiaty, ale przekazanie części wpływów osiągniętych przez gminy i powiaty do funduszu wojewódzkiego nie ma charakteru ostatecznego. Gminy i powiaty mogą skorzystać z pożyczek i dotacji udzielanych przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska na realizację zadań określonych w ustawie.

W związku z zarządzeniem przewodniczącego składu orzekającego, Minister Środowiska, pismem z 30 stycznia 2001 r. poinformował, że Ministerstwo Środowiska dysponowało w maju 1999 r. pełnymi danymi statystycznymi dotyczącymi wpływów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 1998 rok, co wynikało z wykonania obowiązku statystycznego zapisanego w rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 września 1998 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na 1999 r. (Dz.U. Nr 129, poz. 584). Znajomość wielkości wpływów gminnych funduszy oraz liczby mieszkańców Polski w 1998 r. pozwalała na wyliczenie średniej krajowej dochodów tych funduszy i nie stanowiło to żadnego problemu. W roku 1999 nie było jednak wymogu ustawowego dotyczącego określania i publikowania średniej krajowej dochodów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przypadających na 1 mieszkańca, z roku poprzedniego.

9. Informacje o działalności funduszy ochrony środowiska w 1998 r., opracowane w maju i lipcu 1999 r., przedstawił Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska.

10. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 lutego 2001 r. uznał przedstawione przez wnioskodawców zarzuty za niezasadne. W ocenie Marszałka Sejmu art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska musi być rozpatrywany łącznie z art. 88 pkt 1-8 i art. 88a tej ustawy oraz z art. 5 i art. 74 Konstytucji RP. Przyjęta konstrukcja art. 87d w związku z art. 88 pkt 1-8 i art. 88a ustawy ma na celu umożliwienie realizacji zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego o zasięgu wojewódzkim oraz wspomaganie tych gmin, które osiągają znikome dochody z tytułu opłat i kar miesięcznych. Środki wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska stanowią także uzupełniające źródło finansowania zadań gmin i powiatów. Kwestionowany przepis nie ogranicza źródeł i dochodów gmin. Na podstawie tego przepisu dokonywane jest jedynie przesunięcie części dochodów na rzecz konstytucyjnie chronionego dobra, którym jest ochrona środowiska naturalnego w wymiarze ogólnokrajowym. Brak kwestionowanej regulacji pozostawałby w sprzeczności z art. 5 Konstytucji, który nakazuje ochronę środowiska naturalnego, oraz z art. 74 ustawy zasadniczej, zobowiązującym władze publiczne do ochrony środowiska naturalnego poprzez prowadzenie takiej polityki, która zapewniałaby bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

## II

Na rozprawie 15 maja 2001 r. pełnomocnik Rady Gminy i Miasta w Bogatyni podtrzymał wniosek i argumenty podniesione w jego uzasadnieniu. Podkreślił, że wprowadzenie, ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nowego brzmienia art. 88 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska rozszerzyło katalog zadań finansowanych z gminnych funduszy ochrony środowiska

i gospodarki wodnej. Rozszerzenie zakresu zadań gminnych funduszy nie zostało powiązane z wzrostem ich dochodów. Przeciwnie, zaskarżony art. 87d ustawy w istotny sposób ograniczył te dochody. Polemizując ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego stwierdził, że przyjęte kryterium ograniczenia dochodów gminnych funduszy jest nieuzasadnione i nie pozostaje w związku z ochroną środowiska. W szczególności dotyczy to dochodów uzyskiwanych z tytułu składowania odpadów na terenie gminy. Wydatki ponoszone przez gminny fundusz z tego tytułu nie są zależne od liczby mieszkańców gminy. Ponadto składowanie odpadów nie oddziałuje na gminy sąsiednie i nie uzasadnia centralnej redystrybucji środków przeznaczonych na ochronę środowiska. Stwierdził, że z zasady państwa prawnego wynika zasada przyzwoitej legislacji i zasada ochrony praw słusznie nabytych. Zaskarżony art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska narusza obie te zasady. Podkreślił, że gminy dowiedziały się o wysokości przewidzianej w zaskarżonym przepisie średniej krajowej dochodów funduszy ochrony środowiska na jednego mieszkańca 19 kwietnia 2000 r. W związku z tym, nie mogły zaplanować dochodów i wydatków gminnych funduszy w ustawowym terminie uchwalania budżetów gminnych tj. do 31 marca 2000 r.

Przedstawiciele Rady Gminy Kleszczów, Rady Miejskiej w Policach oraz Rady Gminy Rudna podtrzymali złożone wnioski oraz oświadczyli, że przyłączają się do stanowiska Rady Gminy i Miasta w Bogatyni.

Przedstawiciel Sejmu podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Stwierdził, że art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 167 Konstytucji. Uchwalona przez Sejm nowa ustawa o ochronie środowiska, która jeszcze nie weszła w życie, przewiduje analogiczny przepis. Zgodnie z nową ustawą w gminnych funduszach pozostanie tylko 10-krotność średniej krajowej dochodów funduszy ochrony środowiska na jednego mieszkańca. Zasadą przyjętą zarówno w obecnie obowiązującej jak i w nowej ustawie jest redystrybucja środków przeznaczonych na ochronę środowiska. Podkreślił, że dochody przekazane przez gminy do wojewódzkich funduszy ochrony środowiska mogą wrócić do gmin w postaci dotacji albo pożyczki.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie. Stwierdził, że zmiana zasad podziału dochodów pomiędzy gminne i wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie narusza Konstytucji, choćby z tego względu, że wnioskodawcy nie wykazali aby zmiana ta uniemożliwiła im wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

Z uwagi na niestawienie się przedstawiciela Ministra Środowiska Trybunał Konstytucyjny odroczył rozprawę.

Na rozprawie 7 czerwca 2001 r. przedstawiciel Ministra Środowiska podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie i argumenty w nim przedstawione. Podkreślił, że zasadą funkcjonowania funduszy ekologicznych jest redystrybucja środków pomiędzy funduszami i jednostkami samorządu terytorialnego, które osiągają większe i mniejsze dochody. Bez tej zasady nie byłoby możliwości realizacji zadań proekologicznych w skali kraju. Przyjęty w Polsce system finansowania ochrony środowiska jest niezależny od budżetu państwa. Dochody funduszy ekologicznych pochodzą z opłat i kar, a zatem ze źródeł niezależnych od budżetu. Przyjęto czteroszczeblowy system funduszy ekologicznych oraz zasadę redystrybucji dochodów pomiędzy różnymi szczeblami systemu. Taki system jest zdaniem Ministra Środowiska sprawiedliwy dlatego, że zapewnia dopływ środków do tych gmin, które nie posiadają wystarczających dochodów własnych i umożliwia realizację ustawowych zadań wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy również korzystali z systemu redystrybucji w formie dotacji i pożyczek.

Przedstawiciel Ministra Środowiska stwierdził, że przewidziany w zaskarżonym art. 87d ustawy limit dochodów gminnych funduszy, to znaczy 15-krotność średniej krajowej dochodów funduszy ochrony środowiska na jednego mieszkańca, został przyjęty w toku prac sejmowych.

Limit ten wyliczono w ten sposób, że z danych statystycznych związanych z obliczeniem dochodów poszczególnych funduszy został sporządzony wykres, który uwidoczniał różnicę pomiędzy funduszami tzw. kominy dochodowe. Do w miarę równej granicy te kominy zostały zlikwidowane. Przyjęty wskaźnik 15-krotności posłużył do likwidacji nadmiernych dysproporcji pomiędzy dochodami gminnych funduszy. W uchwalonej przez Sejm nowej ustawie – Prawo ochrony środowiska przyjęto wskaźnik 10-krotność średniej krajowej dochodów funduszy ochrony środowiska na jednego mieszkańca, chociaż projekt rządowy przewidywał 15-krotność.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Badając zgodność zaskarżonego przepisu z konstytucją, należy w pierwszej kolejności podkreślić, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez ustawę zasadniczą. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne mają obowiązek ochrony środowiska i prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji). W pewnych przypadkach ochrona środowiska może uzasadniać ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych.

Jednym z najważniejszych instrumentów służących realizacji zadań państwa w zakresie ochrony środowiska jest ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. Wymieniona ustawa utworzyła Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W myśl przepisów ustawy środki wymienionych funduszy służą finansowaniu ochrony środowiska i gospodarki wodnej w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Wymienione fundusze są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. W świetle art. 22 tej ustawy funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań. Wydatki funduszu celowego mogą być dokonywane tylko w ramach posiadanych środków finansowych obejmujących bieżące przychody i pozostałości środków z okresów poprzednich.

Gminne i powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie posiadają osobowości prawnej. Podstawą gospodarki finansowej funduszy gminnych i powiatowych są roczne plany przychodów i rozchodów uchwalane przez rady gmin i rady powiatów. W świetle art. 109 ust. 2 i art. 124 ust. 1 ustawy o finansach publicznych roczny plan przychodów i wydatków funduszy gminnych i powiatowych jest elementem budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Dochodami gminnych i powiatowych funduszy są wpływy określone w art. 87b ust. 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Dochodami wymienionych funduszy mogą być również wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, dobrowolne wpłaty zakładów pracy, dobrowolne wpłaty, zapisy i darowizny osób fizycznych i prawnych oraz świadczenia rzeczowe i środki pochodzące z fundacji.

Środki gminnych funduszy przeznaczane są na zadania służące ochronie środowiska określone w ustawie oraz ustalone przez radę gminy, zaś środki powiatowych funduszy przeznacza się wyłącznie na realizację przedsięwzięć związanych ze składowaniem i unieszkodliwianiem odpadów, w tym współfinansowanie inwestycji ekologicznych o charakterze ponadgminnym.



W odróżnieniu od funduszy gminnych i powiatowych wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej posiadają osobowość prawną. Środki funduszy wojewódzkich przeznacza się na wspomaganie działalności finansowanej z funduszy gminnych, a ponadto na dofinansowywanie innych zadań określonych w ustawie.

2. W *petitum* przedstawionych wniosków Rada Gminy Kleszczów, Rada Gminy i Miasta Bogatynia, Rada Miejska w Policach oraz Rada Gminy Rudna wskazują jako przedmiot zaskarżenia art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska. W myśl art. 191 ust. 2 Konstytucji organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Nasuwa się w związku w tym pytanie, czy przepisy regulujące funkcjonowanie powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dotyczą spraw należących do zakresu działania gmin, a w konsekwencji – czy Trybunał Konstytucyjny w rozpoznawanej sprawie może badać konstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim dotyczy on powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że powiatowe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej mają służyć wyłącznie finansowaniu zadań związanych ze składowaniem i unieszkodliwianiem odpadów, podczas gdy obowiązujące przepisy nie nakładają na powiaty żadnych zadań w tym zakresie. Powiat dysponuje środkami służącymi finansowaniu zadań przypadających gminom (M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, Ochrona środowiska z 1998 r., nr 4, s. 22-23). Z tego względu należy przyjąć, że przepis regulujący funkcjonowanie powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dotyczy spraw objętych zakresem działania gmin. W konsekwencji zaskarżony przepis może stanowić przedmiot kontroli konstytucyjności w rozpoznawanej sprawie nie tylko w takim zakresie, w jakim odnosi się on do gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ale również w zakresie w jakim reguluje funkcjonowanie powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

3. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez wnioskodawców dotyczy naruszenia art. 167 Konstytucji. W ich ocenie zaskarżony przepis łamie wymóg zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiedniego do ich zadań.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego jedną z konstytucyjnych cech podmiotowości samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Do istoty samodzielności finansowej „należy zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych tym jednostkom przypisanych, pozostawienie im swobody kształtowania wydatków (z uwzględnieniem jednak zastrzeżeń ustawowych) oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie” (*wyrok z 24 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, s. 69-70*). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał jednak, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Może ona zostać ograniczona w drodze ustawy pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i chronionych wartościach. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego eliminacji określonych źródeł dochodów własnych nie można mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu – pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów gmin, jak też

poziomu tych dochodów (*orzeczenia z 4 października 1995 r., sygn. K. 8/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 33-34, z 23 października 1996 r., sygn. K. 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, s. 331, wyrok z 15 grudnia 1997 r., sygn. K. 13/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 493-494, wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 539*).

W obowiązującej Konstytucji zasada samodzielności finansowej gmin znalazła wyraz przede wszystkim w art. 167. Znaczenie tego przepisu konstytucyjnego stanowiło przedmiot rozważań w wielu wyrokach Trybunał Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że “art. 167 Konstytucji, statuujący jedną z podstawowych gwarancji samodzielności gmin, stanowi pewną integralną całość. W ustępie pierwszym zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Kolejny ustęp wskazuje rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Są nimi: dochody własne, subwencje i dotacje celowe z budżetu państwa. Art. 167 ust. 3 zastrzega dla określenia źródeł dochodów tryb ustawowy, co stanowi istotną gwarancję samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wreszcie art. 167 ust. 4 deklaruje, iż *zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych*” (*wyrok z 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 228*).

Z uzasadnień wniosków wynika, że zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 167 Konstytucji dotyczy przede wszystkim jego ustępu pierwszego, a także ustępu czwartego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunał Konstytucyjnego “treścią art. 167 ust. 1 jest (...), z jednej strony – nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego *odpowiedniego* udziału w dochodach publicznych, tak aby możliwa była realizacja ich zadań, a – z drugiej strony – zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które *odpowiedniość* tego udziału by przekreślały” (*wyrok z 3 listopada 1998 r., sygn. K. 12/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 539*). Analizowany przepis reguluje z jednej strony podział dochodów publicznych między administrację rządową a samorząd terytorialny, z drugiej strony określa sposób podziału dochodów między jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli.

Ocena, czy prawodawca zachował odpowiednie proporcje między udziałem w dochodach publicznych a zakresem zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego danego szczebla, musi uwzględniać m.in. możliwości finansowania zadań z określonych źródeł dochodów. W piśmiennictwie prawniczym zwraca się uwagę, że “dochody samorządowe są funkcją przekazanych samorządom zadań – zarówno co do charakteru tych zadań jak i rozmiarów. (...) Rodzaj i charakter ustawowo przekazanego samorządowi i określonego w ustawach szczególnych zadania ma zasadniczy wpływ na konstrukcję i formę odpowiednich dochodów samorządu” (A. Borodo, *Subwencje i dotacje jako formy dochodów samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia prawne* [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 322). Nie każde źródło dochodów jednostki samorządu terytorialnego może być wykorzystywane dla finansowania dowolnych zadań. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których ustawa przewiduje finansowanie określonych zadań publicznych z funduszy celowych.

Fakt, że ustawa ogranicza pewne dochody jednostek samorządu terytorialnego, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności danej regulacji prawnej, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają realizację efektywną poszczególnych zadań publicznych. 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.

Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę na ograniczoność zasobu środków publicznych (*wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. K. 35/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 215*). Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować

wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji, jeżeli ogólny poziom dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych administracji rządowej i samorządowej. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał, że ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa zgodnie z przyjmowanymi przez siebie celami politycznymi i gospodarczymi. Trybunał Konstytucyjny nie jest kompetentny do oceny celowości stanowionych regulacji prawnych i może interweniować tylko w przypadku oczywistego naruszenia norm konstytucyjnych. Dotyczy to w szczególności ustaw kształtujących system finansów publicznych, w tym również ustaw określających zasady podziału środków publicznych między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Podstawę do stwierdzenia niezgodności ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji mogą stanowić tylko oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów, występujące przy podziale środków między administrację rządową a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego.

#### 4. Zaskarżony przepis stanowi:

“1. Gminy i powiaty, w których dochody funduszy ochrony środowiska są większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę dochodów do właściwego funduszu wojewódzkiego.

2. Minister właściwy do spraw środowiska ogłasza w Monitorze Polskim średnią krajową dochodów gminnych i powiatowych funduszy, osiągniętą w roku poprzednim, w terminie do końca I kwartału roku następnego.

3. Gminy i powiaty dokonują wpłat, o których mowa w ust. 1, na rachunek odpowiedniego funduszu wojewódzkiego, w czterech ratach, w terminie do końca miesiąca od zakończenia kwartału. Od kwot nie wpłaconych w terminie nalicza się odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

4. Do nie wpłaconych w terminie kwot, o których mowa w ust. 3, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.”

Cytowany przepis został wprowadzony przez art. 36 pkt 23 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1115 ze zm.) i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2000 r. Został wprowadzony dopiero podczas III czytania projektu ustawy, w wyniku przyjęcia poprawki zgłoszonej w II czytaniu przez dwóch posłów. Z uzasadnienia propozycji na posiedzeniu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowych projektów ustaw o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w dniu 18 czerwca 1998 r., wynika, że celem proponowanej zmiany było bardziej sprawiedliwe i racjonalne wykorzystanie środków przeznaczonych na ochronę środowiska. Posłowie, którzy zgłosili poprawkę, zwracali uwagę, że niektóre gminne fundusze ochrony środowiska uzyskują niezwykle wysokie dochody, których nie są w stanie racjonalnie wykorzystać na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska, podczas gdy gminy sąsiednie często borykają się z poważnymi trudnościami finansowymi. Na skutek zaproponowanej poprawki – 30 gmin w Polsce, które mają dochody gminnego funduszu ochrony środowiska powyżej 2 milionów zł – po przekroczeniu 15-krotnej średniej krajowej – musiałyby się podzielić z własnym wojewódzkim funduszem ochrony środowiska tymi wysokimi wpływami.

Do czasu wejścia w życie zaskarżonego przepisu prawo nie określało maksymalnego poziomu dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki

wodnej. Nie podlega dyskusji, że zaskarżony przepis zmniejsza zakres środków finansowych gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w tych gminach, w których dochody funduszy ochrony środowiska są większe niż 15-krotność średniej krajowej dochodów funduszy gminnych lub powiatowych z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca. Taki sposób określenia maksymalnego poziomu dochodów gminnych i powiatowych funduszy może narażać ustawodawcę na zarzut arbitralności, nie można bowiem wykluczyć, że specyficzna sytuacja niektórych gmin i powiatów może wymagać przeznaczenia większych środków finansowych na ochronę środowiska w tych gminach i powiatach.

Ocena zasadności zarzutu naruszenia art. 167 Konstytucji, wymaga odrębnych rozważań dla powiatów i gmin. Jak już wspomniano powiatowe fundusze ochrony środowiska nie służą finansowaniu zadań należących do powiatów. Z tego względu akt normatywny, który ogranicza dochody powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie narusza nakazu zapewnienia powiatom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do zadań przypadających tym jednostkom samorządu terytorialnego. Ograniczenia dochodów powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej ma natomiast znaczenie dla gmin, gdyż to ich zadania są finansowane ze środków funduszy powiatowych. Środki finansowe przekazane przez powiatowy fundusz ochrony środowiska do właściwego funduszu wojewódzkiego nie zawsze wydawane będą na realizację zadań należących do gmin. Środki te mogą zostać przeznaczone m.in. na finansowanie zadań o charakterze regionalnym, należących do samorządu wojewódzkiego.

Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z konstytucją w zakresie, w jakim dotyczy on gmin, jest sprawą bardziej złożoną. Należy zauważyć, że art. 88 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, który wymienia cele, na jakie przeznacza się środki gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie określa zadań gminy w zakresie ochrony środowiska. Zadania te zostały określone w innych przepisach. Znaczenie art. 88 ustawy polega natomiast na wskazaniu zadań finansowanych ze środków tych funduszy. Można podać tutaj następujące przykłady. W myśl art. 66 pkt 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane zapewniać ochronę środowiska przez instalowanie aparatury kontrolno-pomiarowej oraz prowadzenie niezbędnych pomiarów, co koresponduje z celami określonymi w art. 88 pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zgodnie z art. 66 pkt 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska organy jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane zapewniać ochronę środowiska przez budowę lub instalowanie oraz sprawne funkcjonowanie i eksploatację urządzeń chroniących środowisko, co mieści w zakresie celów określonych w art. 88 pkt 3 wymienionej ustawy. Art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nakazuje organom gminy zapewniać mieszkańcom miast korzystanie z przyrody żywej, przede wszystkim przez tworzenie terenów zieleni miejskiej, łączących się – w miarę możliwości – z terenami zalesionymi, co należy do zakresu celów wskazanych w art. 88 pkt 4 wymienionej ustawy. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zm.) nakłada na gminy szereg zadań w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach. Do zadań tych należy m.in. zapobieganie zanieczyszczeniu ulic, placów i terenów otwartych oraz budowa, utrzymanie i eksploatacja składowisk odpadów komunalnych i obiektów wykorzystywania lub unieszkodliwiania tych odpadów (art. 3), co mieści się w zakresie celów określonych w art. 88 pkt 5 i 6 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że zaskarżony przepis nie uniemożliwia realizacji zadań gmin w zakresie ochrony środowiska. Należy zwrócić uwagę, że środki gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej mogą być przeznaczone wyłącznie na cele wskazane w art. 88 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Zasada ta utrudnia racjonalne wykorzystanie ewentualnych nadwyżek środków gminnych funduszy, gdyby takie nadwyżki występowały w danej gminie lub powiecie. Z drugiej strony finansowanie określonych

zadań ze środków gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wyklucza finansowania tych zadań z innych źródeł. Po pierwsze zadania należące do gminy mogą być współfinansowane ze środków funduszy wojewódzkich i powiatowych. Gminy mogą ubiegać się o pożyczki i dotacje z wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska udzielane na zasadach określonych przez radę nadzorczą tego funduszu. Po drugie, wymienione zadania mogą być również finansowane z innych środków znajdujących się w dyspozycji gmin. Należy wymienić tutaj dochody własne gmin, a także subwencję ogólną. Jeżeli środki gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wystarczałyby na finansowanie zadań wymienionych w art. 88 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, gmina może przeznaczyć na te cele inne środki finansowe. Z informacji przedstawionych przez wnioskodawców wynika, że niektóre gminy finansowały w części zadania, o których mowa w art. 88 ustawy, z zaciągniętych w tym celu pożyczek.

Zaskarżony przepis miał na celu ograniczenie środków gminnych funduszy w tych gminach, które dysponują największymi środkami w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W ocenie wnioskodawców w aktualnym systemie pozyskiwania środków gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej poziom dochodów tych funduszy odpowiada degradacji środowiska na terenie danej gminy, w konsekwencji zakresowi zadań w zakresie ochrony środowiska. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego punktu widzenia. Wysokość wpłat na fundusze gminne nie zawsze odpowiada stopniowi degradacji środowiska w poszczególnych gminach. Skutki działania zakładów przemysłowych zanieczyszczających środowisko wykraczają poza obszar pojedynczej gminy i dotyczą znacznie większych obszarów. Czynniki zagrażające środowisku mają wymiar ponadlokalny i z tego względu niezbędne jest podejmowanie odpowiednich działań o szerszym zasięgu terytorialnym. Dotychczasowa konstrukcja gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie uwzględniała do końca potrzeb ochrony środowiska, gdyż opłaty i kary zasilają fundusz tylko tej gminy, na której obszarze prowadzona jest dana działalność. Sąsiednie gminy, których również dotyczą skutki prowadzonej działalności nie uzyskują z tego tytułu żadnych dochodów z tytułu opłat lub kar. Takie rozwiązanie prowadziło do powstawania bardzo dużych różnic w zakresie dostępnych środków w poszczególnych gminach, jednocześnie różnice te nie zawsze znajdowały usprawiedliwienie w zróżnicowaniu stanu środowiska naturalnego.

Preambuła Konstytucji wymienia wśród podstawowych obowiązków jednostki obowiązek solidarności z innymi. Zasada solidaryzmu społecznego została skonkretyzowana m.in. w art. 20 Konstytucji, który wśród podstaw ładu gospodarczego w państwie wymienia solidarność partnerów społecznych. Rozwiązania wprowadzone przez zaskarżony przepis służą realizacji konstytucyjnej zasady solidarności obywateli, zamieszkałych w różnych gminach.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska zostały określone w bardzo różny sposób. Większość zadań publicznych finansowanych z gminnych lub powiatowych funduszy została określona w sposób ogólny, poprzez wskazanie pewnych kierunków działania. Takie ujęcie utrudnia bardziej precyzyjne określenie zakresu środków finansowych niezbędnych do realizacji tych zadań. Zadania te mogą być realizowane w mniejszym lub szerszym zakresie w zależności od zakresu dostępnych środków, przy czym pełne zrealizowanie określonych w ten sposób zadań może być niemożliwe bez względu na zakres dostępnych środków finansowych. Sposób określenia zadań finansowanych z gminnych lub powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej stanowi dodatkowy argument przemawiający za pozostawieniem ustawodawcy swobody przy regulowaniu systemu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska.

W rozpoznawanej sprawie nie wykazano, że ustanowiony w zaskarżonym przepisie mechanizm ograniczający zakres środków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska narusza zasady podziału środków publicznych określone w art. 167 Konstytucji. Nie wykazano również naruszenia innych zasad wyrażonych w wymienionym przepisie

konstytucyjnym. Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie zachodzą podstawy do stwierdzenia niezgodności art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z art. 167 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina jednak, że ustawodawca nie może dowolnie zmieniać zasad podziału środków między poszczególne fundusze ochrony środowiska. Rozwiązania ograniczające rozpiętość dochodów powiatowych i gminnych funduszy muszą mieścić się w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonych przez konstytucję. Istotne zmniejszenie zakresu środków pozostających w dyspozycji funduszy ochrony środowiska w gminach o szczególnym stopniu degradacji środowiska naturalnego może prowadzić do naruszenia normy konstytucyjnej nakazującej zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

5. W ocenie wnioskodawców zaskarżony przepis zakłada konieczność podejmowania działań sprzecznych z prawem przy uchwalaniu budżetów w gminach, naruszając tym samym zasadę, zgodnie z którą organy państwowe działają w granicach i na podstawie prawa. Zdaniem Rady Gminy Kleszczów i Rady Miejskiej w Policach takie rozwiązanie jest niezgodne również z zasadą państwa prawnego i stanowi ingerencję w samodzielność gmin i powiatów w odniesieniu do planowania wydatków budżetowych.

Jak była o tym mowa, roczne plany przychodów i wydatków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej są elementami budżetu gminy lub powiatu. Budżet gminy i powiatu jest uchwalany w formie uchwały budżetowej, na rok budżetowy, zgodnie z zasadami procedury określonymi w art. 111-124 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek przedłożyć projekt uchwały budżetowej najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek uchwalić uchwałę budżetową przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do końca marca roku budżetowego. Poza szczególnymi sytuacjami – uchwała budżetowa musi zatem zostać uchwalona w momencie, w którym nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie dochody gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w danym roku budżetowym, a tym bardziej nie może być znana dokładana wartość średniej krajowej dochodów tych funduszy przypadających na jednego mieszkańca. Taki stan rzeczy utrudnia opracowanie rocznego planu przychodów i rozchodów dla funduszu gminnego i powiatowego.

Organy gminy i powiatu zmuszone zostały do poszukiwania informacji na temat wysokości dochodów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w innych gminach lub powiatach, w celu oszacowania wartości wskaźnika określonego zaskarżonym przepisem. Należy zwrócić uwagę, że ustawa o finansach publicznych przyjmuje zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie wprowadza szczegółowe rozwiązania prawne, mające na celu urzeczywistnienie tej zasady. W szczególności jednostki sektora finansów publicznych mają obowiązek podawać do publicznej wiadomości sprawozdania dotyczące ich finansów i działalności. Z drugiej jednak strony, ustawa nie zawiera rozwiązań, które gwarantowałyby uzyskanie wszystkich informacji niezbędnych do oszacowania wartości wskaźnika określonego zaskarżonym przepisem w odpowiednio krótkim terminie. Pomimo tego, ustalenie wartości wskaźnika określonego w ustawie z przybliżeniem umożliwiającym racjonalną gospodarkę finansową nie jest niemożliwe.

Układanie planu przychodów i rozchodów jest zawsze obarczone ryzykiem błędu. Wysokość dochodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej zależy od szeregu czynników, których działanie może odbiegać od przewidywań. Zaskarżony przepis wprowadza dodatkowy element niepewności, zmuszając w praktyce organ gmin i powiatów do szczególnie ostrożnego planowania dochodów i wydatków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawców, że art. 87d ustawy, z góry zakłada naruszenie prawa przez radę gminy lub powiatu, zmuszając te organy do uchwalania uchwały budżetowej po upływie terminu określonego w ustawie o finansach publicznych lub też zakładając konieczność wprowadzania zmian do uchwalonych planów finansowych. Po pierwsze, rada gminy i rada powiatu nie są zmuszone oczekiwać na publikowanie w Monitorze Polskim obwieszczenia o wysokości średniej krajowej dochodów gminnych funduszy przypadających na jednego mieszkańca. Mogą one uchwalić swój budżet na podstawie dostępnych informacji dotyczących dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Po drugie, ustawa o finansach publicznych przewiduje sytuacje, w których fundusze celowe nie osiągają dochodów ujętych w planie finansowym. Fakt, że rada gminy lub rada powiatu zmienia przyjęty plan finansowy nie oznacza, że nie działa ona w granicach i na podstawie prawa.

Rada Gminy Kleszczów i Rada Miejska w Policach twierdzą ponadto, że wejście w życie zaskarżonego przepisu zaskoczyło gminy, gdyż podczas prac nad budżetem na rok 2000 nie mogły one wykorzystać informacji dotyczącymi wysokości wskaźnika, o którym mowa w art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, ogłoszonego w ciągu poprzedniego roku budżetowego.

Ustawa, która wprowadziła zaskarżony przepis, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 17 sierpnia 1998 r. Przepis tej ustawy, który dodał art. 87d do tekstu ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, wszedł w życie 1 stycznia 2000 r. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem, że ustawodawca zaskoczył gminy i powiaty. Rady gmin i powiatów, podejmując uchwałę budżetową na rok 2000, musiały liczyć się z obowiązkiem przekazywania nadwyżki dochodów do właściwego funduszu wojewódzkiego w sytuacji, w której dochody funduszu gminnego przekraczałyby 15-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na 1 mieszkańca. W świetle przedstawionych wyżej argumentów fakt, że przed rokiem 2000 wysokość wskaźnika określonego w zaskarżonym przepisie nie była publikowana w dziennikach urzędowych, nie oznacza, że zaplanowanie wysokości nadwyżek przekazywanych funduszom wojewódzkim w roku 2000 było praktycznie niemożliwe. Należy zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz. 439 ze zm.) nałożyła na określone w niej podmioty obowiązek przekazywania informacji i danych statystycznych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników w formach i terminach oraz według zasad metodologicznych określonych szczegółowo w przepisach wydanych na podstawie tej ustawy. Sprawy związane z przekazywaniem danych dotyczących funkcjonowania gminnych funduszy ochrony środowiska za rok 1998 regulowało zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 marca 1997 r. w sprawie badań statystycznych dotyczących ochrony środowiska, gospodarki wodnej i geologii (MP Nr 25, poz. 242), uchylone z dniem 1 lipca 1999 r. Zarządzenie to nałożyło na urzędy gminne obowiązek składania do urzędów wojewódzkich rocznych sprawozdań z gospodarowania gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Sprawozdania te miały być składane do 1 lutego każdego roku za rok poprzedni. Z kolei urzędy wojewódzkie miały obowiązek sporządzić i przekazać Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej zbiorcze sprawozdanie dla województwa w terminie do 15 marca. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej sporządzał i przekazywał Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministrowi Finansów w terminie do 31 maja zbiorcze sprawozdanie w skali kraju. Prezes Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu informację o działalności funduszy ochrony środowiska w 1998 r., opracowane w maju i lipcu 1999 r. Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez Ministra Środowiska, ministerstwo dysponowało w maju 1999 r. pełnymi danymi statystycznymi dotyczącymi wpływów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 1998 r.

Zasady podziału dochodów między poszczególne rodzaje funduszy ochrony środowiska obowiązujące w 1998 r. różniły się pod pewnymi względami od zasad obowiązujących w 1999 r. i w latach kolejnych. Przede wszystkim w 1998 r. nie istniały jeszcze powiatowe fundusze ochrony środowiska. Z kolei ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa wprowadziła z dniem 1 stycznia 1999 r. pewne zmiany przepisów określających źródła dochodów gminnych funduszy ochrony środowiska. Pomimo wymienionych różnic, dane statystyczne dotyczące funduszy ochrony środowiska w roku 1998 ułatwiały oszacowanie wysokości dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska uzyskanych w roku 1999.

W myśl przepisów ustawy o statystyce publicznej nałożono na podmioty prowadzące badania statystyczne obowiązek ogłaszania, udostępniania i rozpowszechniania wyników informacji statystycznych. Rady gmin i powiatów miały zatem w praktyce dostęp w 1999 roku do informacji dotyczących gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w roku 1998, ułatwiających opracowanie planu przychodów i rozchodów na rok 2000. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawców, że wejście w życie zaskarżonego przepisu zaskoczyło gminy i powiaty, uniemożliwiając zaplanowanie wysokości dochodów gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w roku 2000.

Trybunał Konstytucyjny pragnie raz jeszcze podkreślić, że nie posiada kompetencji do badania aktów normatywnych z punktu widzenia ich celowości i zasadności. Nawet gdyby rozwiązania ustawy budziły uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia ich celowości lub zasadności, Trybunał Konstytucyjny nie może orzec niezgodności ustawy z konstytucją, jeżeli wnioskodawca nie wykazał, że ustawodawca wykroczył poza zakres swobody regulacyjnej wyznaczony w ustawie zasadniczej, ustanawiając normy niezgodne z normami konstytucyjnymi.

6. W ocenie Rady Gminy i Miasta Bogatynia zaskarżony przepis narusza zasady przyzwoitej legislacji, wynikające z art. 2 Konstytucji, bowiem jego postanowienia wypaczają cele realizowane przez art. 87b ust. 5 i art. 88 tej samej ustawy. Podobny zarzut przedstawiła Rada Gminy Rudna. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Art. 87b określa źródła dochodów funduszy ochrony środowiska. Art. 88 – jak wskazano wyżej – określa cele, na które przeznaczane są środki gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, nie ustanawiając jednak zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska. Nie podlega dyskusji, że poziom dochodów gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przed wejściem w życie zaskarżonego przepisu uzależniony był od skali gospodarczego korzystania ze środowiska na terenie danej gminy lub powiatu. Art. 87d zmienia dotychczasowe zasady funkcjonowania gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, ustanawiając górny pułap dochodów. W świetle przedstawionych wyżej argumentów nie można jednak twierdzić, że przepis ten narusza spójność ustawy.

7. Rada Miejska w Policach przedstawiła zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą sprawiedliwości społecznej. W ocenie wnioskodawcy przepis ten ogranicza środki dostępne w tych gminach, które są najbardziej zagrożone ekologicznie. Wnioskodawca kwestionuje również ustalenie wskaźnika określonego w art. 87d ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska w oparciu o liczbę ludności danej gminy lub powiatu. Na dyskryminacyjny charakter zaskarżonego przepisu zwracała uwagę również Rada Gminy Kleszczów w uzasadnieniu swojego wniosku.

Trybunał Konstytucyjny rozważał możliwość stosowania do jednostek samorządu terytorialnego zasady sprawiedliwości społecznej w wyroku z 14 listopada 2000 r., sygn. K. 7/00. Trybunał Konstytucyjny przypomniał wówczas, że “stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga zachowania szczególnej



powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny może interweniować tylko w przypadkach, w których naruszenie tej zasady ma charakter oczywisty. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do wkraczania przez sądownictwo konstytucyjne w sferę, która w demokratycznym państwie prawnym należy do ustawodawcy, powołanego do formułowania ocen politycznych.” (OTK ZU Nr 7/2000, s. 1294). Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę charakter samorządu terytorialnego wyraził w cytowanym orzeczeniu pogląd, że “zasada sprawiedliwości społecznej, w zakresie, w jakim reguluje ona zagadnienie dopuszczalności różnicowania podmiotów prawa, nie znajduje bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak zasada równości. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga natomiast, aby regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie prowadziły do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.” (*tamże*, s. 1294). Zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy, jeżeli wnioskodawca wykaże, że regulacja prowadzi do niesprawiedliwego różnicowania mieszkańców tych jednostek. Należy w związku z tym zwrócić uwagę, że celem art. 87d ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska jest bardziej sprawiedliwy podział środków przeznaczonych na ochronę środowiska między jednostki samorządu terytorialnego. W świetle przedstawionych wyżej argumentów zaskarżony przepis służy ograniczeniu zakresu nieuzasadnionych różnic w dochodach funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej między poszczególnymi gminami i powiatami.

Zasada sprawiedliwości nie wyklucza ustalania poziomu dochodów, po przekroczeniu którego gminne i powiatowe fundusze zobowiązane są do przekazywania nadwyżek, z uwzględnieniem liczby mieszkańców poszczególnych gmin i powiatów. Przeciwnie, stanowi to istotny czynnik, który musi być brany pod uwagę przy ocenie konstytucyjności regulacji prawnych zakładających różnicowanie jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie finansów publicznych.

8. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny pragnie stwierdzić, iż w rozpoznawanej sprawie nie znalazł wystarczających argumentów, aby uznać kwestionowany art. 87d ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska za niekonstytucyjny. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny dostrzega, iż określona w art. 87d ustawy 15-krotność średniej krajowej dochodów na 1 mieszkańca jako podstawy obliczania dochodów funduszy ochrony środowiska dla gmin nosi cechy arbitralności, a więc dowolności. Ani analiza ustawy, ani analiza materiałów towarzyszących ustawie nie tłumaczą przyjętego w art. 87d rozwiązania. Okoliczność powyższa może stawiać pod znakiem zapytania zagadnienie czy tak dobrane środki prawne zawarte w art. 87d są konieczne i odpowiednie dla realizacji celów wyznaczonych przez ustawę i zadań samorządu w zakresie ochrony środowiska.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.