

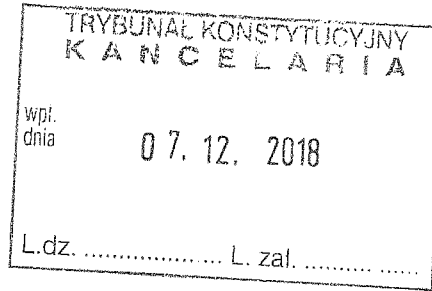


**MARSZAŁEK  
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**  
ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa



P\_1485053

OR-OP-II.086.6.2016.AG



Warszawa, 7 grudnia 2018 r.

### **Trybunał Konstytucyjny**

Al. Jana Christiana Szucha 12a  
00-918 Warszawa

**Wnioskodawca:** Sejmik Województwa  
Mazowieckiego

reprezentowany przez  
Marszałka Województwa Mazowieckiego

**Organ, który wydał zaskarżony akt normatywny:**  
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Sygn. akt: K 34/16

### **Pismo procesowe przedstawiciela Wnioskodawcy**

W nawiązaniu do, znajdujących się w aktach sprawy, pism Uczestników, tj.:

- 1) pisma Marszałka Sejmu RP z dnia 26 stycznia 2017 r. (BAS-WPTK-1627/16),
- 2) pisma Prokuratora Generalnego z dnia 24 kwietnia 2017 r. (PK VIII TK 102.2016)

oraz w związku z dysponowaniem aktualnymi danymi faktycznymi dotyczącymi przedmiotu niniejszej sprawy

- podtrzymując w imieniu Wnioskodawcy wniosek oraz argumentację przedstawioną na jego rzecz, przedstawiam jednocześnie, co następuje.

Niniejsza sprawa toczy się w następstwie wniosku, który miał za przedmiot zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>1</sup> w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup> z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim pozbawia samorząd województwa dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83-89 ustawy o ochronie przyrody.

W odniesieniu do zarzutu sprzeczności art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie uwzględnia mechanizmów kompensujących utracone dochody i koszty dodatkowych zadań dla jednostek samorządu terytorialnego wyjaśnić należy, że nakładanie nowych zadań na Marszałka Województwa Mazowieckiego wymaga angażowania znacznych środków Województwa Mazowieckiego, które nie są rekompensowane, co zostanie wykazane poniżej.

#### **I. Opis zadania i sposób jego realizacji.**

Od dnia 1 stycznia 2016 r. na podstawie art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody przekazano Marszałkowi Województwa Mazowieckiego kompetencje z zakresu wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, nakładania opłat oraz kar za ich uszkodzenie, zniszczenie lub usunięcie bez wymaganego zezwolenia. Marszałek Województwa Mazowieckiego jest organem właściwym w ww. zakresie w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miast na prawach powiatu, tj. Miasta Stołecznego Warszawy, Ostrołęki, Płocka, Radomia oraz Siedlec (przesłanka pierwsza) i które nie zostały przekazane w użytkowanie wieczyste innym podmiotom (przesłanka druga).

Ww. zadanie zostało przekazane Marszałkowi Województwa Mazowieckiego bez zapewnienia środków finansowych i kadrowych niezbędnych do jego realizacji.

Zakres przedmiotowego zadania obejmuje czynności wymienione w art. 83-89 ustawy o ochronie przyrody, tj.:

- 1) wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, w tym naliczanie opłat za ich usunięcie,
- 2) prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za usunięcie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia,

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1618.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

- 3) prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za zniszczenie lub uszkodzenie drzew i krzewów,
- 4) weryfikację wykonania i przeżywalności nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach zezwalających na usunięcie drzew i krzewów,
- 5) umarzanie opłat za usunięte drzewa lub krzewu po okresie 3 lat od daty ich wykonania, określonej w decyzji administracyjnej zezwalającej na ich usunięcie, pod warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych,
- 6) weryfikację stanu zachowania drzew i krzewów po upływie 5 lat od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za ich uszkodzenie lub zniszczenie, w przypadku uszkodzenia lub zniszczenia drzewa lub krzewu w stopniu niewykluczającym jego przeżycia,
- 7) monitoring złomów i wywrotów drzew i krzewów,
- 8) księgowanie wpłat z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew i krzewów,
- 9) windykację należności z tytułu opłat i kar, o których mowa w pkt. 8,
- 10) redystrybucję środków pochodzących z opłat i kar, o których mowa w pkt. 8, do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

W latach 2016, 2017 i 2018 w ww. zakresie wydano odpowiednio:

- w roku 2016 – 1.606 decyzji administracyjnych,
- w roku 2017 – 1.721 decyzji administracyjnych,
- w roku 2018 – 1.412 decyzji administracyjnych (stan na 24 października 2018 r.).

Ww. decyzje zostały wydane w oparciu o wnioski w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew i/lub krzewów, których liczba kształtowała się na poziomie:

- w roku 2016 – 2.011 wniosków,
- w roku 2017 – 1.568 wniosków,
- w roku 2018 – 1.387 wniosków.

W tym czasie zaksięgowano i redystrybuowano, z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew i/lub krzewów, odpowiednio:

- w roku 2016 – 692.692,89 zł,
- w roku 2017 – 597.173,92 zł,
- w roku 2018 – 297.737,04 zł.

Ponadto, do Organu wpływają informacje dot. nielegalnego usunięcia bądź zniszczenia zieleni, której usunięcie wymaga uzyskania stosownego zezwolenie, dlatego też z tego tytułu

w 2016 r. prowadzonych było 22 postępowań, w roku 2017 – 31 postępowań, a w roku 2018 – 27 postępowań.

Kolejną sprawą są wnioski w zakresie zmiany wcześniej wydanych decyzji, np. zmiany terminu usunięcia zieleni, zmiany terminu i/lub miejsca wykonania nasadzeń zastępczych czy też zmiany doboru gatunków zieleni itp. Ww. spraw zarejestrowano w 2016 roku - 65, w 2017 roku – 88 i w 2018 roku - 92 sprawy.

W związku z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew i/lub krzewów:

- w roku 2016 obsłużono ponad 5.800 pism przychodzących i 6.995 pism wychodzących, jak również zrealizowano ponad 320 wyjazdów na oględziny terenowe, w trakcie których wykonano oględziny do ponad 1.400 spraw;
- w roku 2017 obsłużono 5.650 pism przychodzących i 6.810 pism wychodzących, jak również zrealizowano blisko 300 wyjazdów na oględziny terenowe, w trakcie których wykonano oględziny do ponad 1.200 spraw;
- w roku 2018 (do dnia 24 października br.) obsłużono blisko 5.500 pism przychodzących i 5.280 pism wychodzących, jak również zrealizowano blisko 300 wyjazdów na oględziny terenowe, w trakcie których wykonano oględziny do ponad 1.050 spraw.

W trakcie przeprowadzania dowodu z oględzin, upoważnieni pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie dokonują oceny wniosku pod kątem faktycznym i merytorycznym, tzn.: weryfikują poprawność gatunkową drzewa lub krzewu, dokonują wizualnej oceny stanu fitosanitarnego drzewa lub krzewu, dokonują pomiarów wnioskowanej zieleni, analizują usytuowanie i bezpośrednie otoczenie wnioskowanego do usunięcia drzewa i/lub krzewu, dokonują oceny przyczyny planowanego usunięcia drzew i/lub krzewu oraz dokonują oceny miejsc do nasadzeń zastępczych. Ponadto w trakcie oględzin pracownicy dokonują oceny pod kątem występowania, w obrębie drzewa i/lub krzewu, objętych ochroną gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Na miejscu oględzin jest sporządzany protokół i dokumentacja fotograficzna.

W celu prawidłowego przeprowadzenia dowodu z oględzin, niezbędne jest zapewnienie następujących zasobów:

- akcesoria arborystyczne: młotek, sonda arborystyczna,
- akcesoria pomiarowe oraz rejestrujące obraz: miarka z atestem, aparat fotograficzny, lornetka, opcjonalnie dalmierz optyczny/laserowy i wysokościomierz,
- odzież robocza (kalosze, buty, spodnie, kurtka, czapka, rękawiczki, okulary, kamizelka odblaskowa, odzież/bielizna termoaktywna),
- szczepienia ochronne (przeciwko kleszczowemu zapaleniu mózgu),

- transport publiczny (koszt biletów jednorazowych), transport samochodem służbowym (koszt paliwa i koszty eksploatacyjne).

Mając na uwadze, iż w wydanych decyzjach zezwalających na usuwanie drzew i krzewów należy zapewnić właściwą kompensację przyrodniczą za drzewa i krzewy przeznaczone do usunięcia, nakazywane jest wykonanie nasadzeń zastępczych i przesadzeń. Następnie, na podstawie art. 84 ust. 4-8 ustawy o ochronie przyrody, Organ zobowiązany jest dokonać weryfikacji wykonania nasadzeń/przesadzeń oraz ich przeżywalności po upływie 3 lat od terminu określonego w decyzji. Ponadto, Organ zobowiązany jest naliczyć lub umorzyć opłatę określoną w decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów. Na mocy art. 86 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody, w przypadku uzależnienia zezwolenia od wykonania nasadzeń i nie naliczenia opłaty za drzewa lub krzewy usuwane, Organ zobowiązany jest dokonać weryfikacji wykonania nasadzeń oraz przeżywalności nasadzeń po upływie 3 lat od terminu posadzenia, wskazanego w decyzji.

W przypadku niewykonania nasadzeń/przesadzeń Organ zobowiązany jest stosować przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zaś w przypadku niezachowania żywotności nasadzeń po upływie 3 lat od terminu wskazanego w decyzji, Organ ma obowiązek wydania decyzji administracyjnej ponownie nakazującej wykonanie nasadzeń. W tym zakresie konieczne jest poprzedzenie wydania decyzji postępowaniem wyjaśniającym, na co wskazuje m.in. Najwyższa Izba Kontroli (cyt.) *„organ wydający decyzję powinien więc sprawdzić, tj. przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, czy strona wykonała warunek posadzenia nowych drzew oraz, że warunkiem umorzenia opłaty jest zachowanie żywotności nowo posadzonych drzew przez okres 3 lat od dnia posadzenia, co również powinno być sprawdzone w postępowaniu wyjaśniającym, w tym m.in. w drodze oględzin.”* (wystąpienie pokontrolne NIK Delegatura w Krakowie nr LKR-4101-011-02/2014 P/14/087 – lipiec 2014 r. – strona 14 i 15).

W celu wykonania powyższych obowiązków ustawowych, Marszałek Województwa Mazowieckiego zwrócił się m.in. do Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy o przekazanie decyzji administracyjnych, których weryfikacja w zakresie nasadzeń zastępczych, od dnia 1 stycznia 2016 r., znalazła się w jego kompetencji. W odpowiedzi na powyższe do Organu wpłynęło 687 decyzji administracyjnych. Do dnia dzisiejszego przeprowadzono weryfikację 390 decyzji wydanych przed 1 stycznia 2016 r. w zakresie wymagalności wykonania lub przeżywalności nasadzeń zastępczych.

Z uwagi na termin, od którego Marszałek Województwa Mazowieckiego wydaje zezwolenia dotyczące usuwania drzew i krzewów, tj. od dnia 1 stycznia 2016 r., zadanie określone w art. 84 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie przyrody polegające na weryfikacji przeżywalności nasadzeń zastępczych drzew i krzewów, określonych w decyzjach marszałka, będzie realizowane po raz pierwszy w roku 2019.

Na podstawie analizy wydanych w latach 2016 - 2018 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów ustalono, że w ramach weryfikacji decyzji w roku 2019 r. rozstrzygnięcia wymagać będzie ok. 200 dodatkowych spraw, w roku 2020 – ok. 600 spraw, natomiast w roku 2021 ok. 800 spraw. Do chwili obecnej pracownicy Organu obsłużyli ok. 550 spraw z zakresu weryfikacji wykonania nasadzeń zastępczych, a do końca 2018 r. pozostało do obsłużenia jeszcze ok. 500 takich spraw. Ponadto w roku 2016 i 2017 obsłużono odpowiednio 303 i 201 spraw związanych z weryfikacją złomów i wywrotów, natomiast w roku bieżącym 143 sprawy.

Dodatkowo, zgodnie z ustaleniami Najwyższej Izby Kontroli po przeprowadzeniu w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie kontroli pt. „*Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna*”, Marszałek został zobowiązany m.in. do (i) ustanowienia mechanizmów monitorowania przestrzegania przez adresatów decyzji terminów usunięcia drzew i krzewów określonych w zezwoleniach, (ii) monitorowania uzyskania przez adresatów decyzji pozwolenia na budowę lub pozwolenia na rozbiórkę przed usunięciem drzew i krzewów, w przypadku, gdy usunięcie drzew i krzewów związane jest z realizacją inwestycji wymagającej uzyskania takiego pozwolenia.

## **II. Wydatki Województwa Mazowieckiego związane z realizacją zadania wynikającego z art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.**

Wydatki Województwa Mazowieckiego związane z realizacją zadania, jakim jest wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów w latach 2016 -2018 przedstawiały się następująco.

Do chwili obecnej, w związku z realizacją zadania wynikającego z art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z budżetu Województwa Mazowieckiego w latach 2016-2018 (stan na październik 2018 r.) wydatkowano środki własne w ogólnej kwocie 5 243 057,61 zł.

Zasadność powyższych kwot została udokumentowana szczegółowym rodzajem wydatków i ich przeznaczeniem, ze szczegółową kalkulacją kosztów uwzględniającą zarówno koszty osobowe, jak i rzeczowe. Wydatkowanie powyższych środków było niezbędne i konieczne dla prawidłowej realizacji przedmiotowego zadania.

Wydatki na realizację ww. zadania określone zostały jako tzw. wydatki bezpośrednie (dotyczące wyłącznie realizacji tego zadania) oraz wydatki pośrednie (dotyczące większego zakresu realizowanych zadań, ustalone proporcjonalnie na podstawie algorytmu).

Województwo Mazowieckie w latach 2016-2018 poniosło ze środków własnych wydatki bezpośrednie na:

- 1) wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń w kwocie: 4 489 290,09 zł,
- 2) szkolenia i książki w kwocie: 55 153,68 zł,

- 3) transport – paliwo (przejazdy samochodami służbowymi) w kwocie: 16 301,88 zł [bez 2018]
- 4) wysyłkę korespondencji związanej z realizacją zadania (obsługa kancelaryjna) w kwocie: 74 718,82 zł,
- 5) sprzęt i repelenty w kwocie: 5 787,39 zł,
- 6) oprogramowanie w kwocie: 150 000,00 zł,
- 7) odzież w kwocie: 17 580,66 zł.

oraz wydatki pośrednie na:

- 1) artykuły biurowe w kwocie: 7 904,69 zł, [za 2018]
- 2) czynsz, eksploatację powierzchni biurowych oraz energię elektryczną w kwocie: 426 320,40 zł.

Wydatki na przedmiotowe zadanie z każdym rokiem wzrastają, co pomniejsza kwoty na inne zadania województwa, w tym zadania własne.

Na powyższe zadanie nie zostały przydzielone żadne dodatkowe środki finansowe. Wykazane w zestawieniach kwoty są to środki, które Województwo Mazowieckie musiało przeznaczyć na nowe zadanie, kosztem innych ustawowych zadań własnych. Poniesienie takich wydatków skutkuje ograniczeniem innych wydatków zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych, pogorszeniem wskaźników zadłużenia, i ograniczeniem zdolności kredytowej Województwa Mazowieckiego.

### **III. Redystrybucja środków na podstawie art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.**

Istniejący obecnie mechanizm finansowania wydatków ponoszonych w związku z realizacją ww. zadania, jest niewystarczający.

Art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stanowią w całości dochód budżetu gminy, z wyjątkiem wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę, które stanowią w całości dochód budżetu powiatu, oraz wpływy z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa, które stanowią w 35% przychód Narodowego i w 65% - Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zgodnie z art. 402 ust. 1a, zarząd województwa pomniejsza wpływy, o których mowa wyżej, powiększone o przychody z oprocentowania środków na rachunku bankowym, o opłaty poniesione na egzekucję należności oraz o koszty obsługi rachunku bankowego. Ponadto, zarząd

województwa przed przekazaniem na rachunek Narodowego Funduszu oraz wojewódzkiego funduszu wpływów z opłat, o których mowa w art. 401 ust. 1, pomniejsza je o:

- 1) 3% - w przypadku województw, w których wpływy z opłat w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły do 100 mln zł,
- 2) 1,5% - w przypadku województw, w których wpływy z opłat w poprzednim roku kalendarzowym wyniosły powyżej 100 mln zł.

Stosownie do art. 402 ust. 2b ustawy Prawo ochrony środowiska, ww. kwotę uzyskaną z tytułu pomniejszenia, przeznacza się na:

- 1) tworzenie i modyfikację baz danych zawierających informacje o podmiotach korzystających ze środowiska;
- 2) zatrudnianie osób zajmujących się kontrolą oraz windykacją opłat za korzystanie ze środowiska.

Redystrybucja wpływów z tytułu opłat i kar za usunięcie drzew i krzewów przedstawia się następująco (w zł):

	Ogółem	UMWM	NFOŚ	WFOŚ
<b>KARY</b>	2 782,93	41,75	959,42	1 781,76
<b>OPLATY</b>	689 909,96	10 438,64	237 846,40	441 714,92
<b>2016</b>	<b>692 692,89 zł</b>	<b>10 390,39 zł</b>	<b>238 805,82 zł</b>	<b>443 496,68 zł</b>
<b>KARY</b>	12 658,48	189,88	4 364,01	8 104,59
<b>OPLATY</b>	584 515,44	8 767,77	201 511,68	374 235,99
<b>2017</b>	<b>597 173,92 zł</b>	<b>8 957,65 zł</b>	<b>205 875,69 zł</b>	<b>382 340,58 zł</b>
<b>KARY</b>	30 076,50	451,15	10 368,87	19 256,48
<b>OPLATY</b>	273 683,42	4 105,31	94 352,34	175 225,77
<b>2018 (stan na wrzesień)</b>	<b>303 759,92 zł</b>	<b>4 556,46 zł</b>	<b>104 721,21 zł</b>	<b>194 482,25 zł</b>



#### IV. Sytuacja finansowa Województwa Mazowieckiego

Odnosząc się do argumentów Uczestników postępowania, wskazujących na potrzebę przedstawienia stosownych danych finansowych, z których wynikałoby, że ogólny poziom dochodów Województwa Mazowieckiego jest niewystarczający do realizacji kolejnych zadań, niniejszym Wnioskodawca wyjaśnia, co następuje.

Województwo Mazowieckie jest jednostką samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 16 Konstytucji RP, działającą na podstawie ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>3</sup>. Zgodnie z tymi przepisami mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 1), w odróżnieniu od wspólnot o charakterze lokalnym jakimi są gmina i powiat. Do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2). Samorząd województwa: (1) wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; (2) dysponuje mieniem wojewódzkim; (3) prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Województwo Mazowieckie należy do jednostek sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), a wszystkie jego dochody są dochodami publicznymi (art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Źródła dochodów własnych województwa określone zostały w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. Posiadane przez Województwo Mazowieckie środki publiczne w całości przeznaczone są na wydatki i rozchody publiczne, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i innych ustawach szczególnych.

Gospodarka finansowa Województwa Mazowieckiego prowadzona jest przez Zarząd Województwa Mazowieckiego na podstawie uchwalanej corocznie przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwały budżetowej i wieloletniej prognozy finansowej. Dokumenty te stanowią plan dochodów i wydatków Województwa Mazowieckiego w perspektywie rocznej i wieloletniej i podlegają nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Mając zatem na uwadze, iż wszystkie środki finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych Województwa Mazowieckiego są środkami publicznymi, których przeznaczeniem jest pokrycie kosztów realizacji zadań publicznych określonych ustawami, należy podnieść, iż kwoty, które Województwo Mazowieckie było zmuszone przeznaczyć na realizację nowego zadania,

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 913, z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.

w wysokości 5.243.057,61 zł, mogłyby służyć realizacji innych zadań publicznych, nałożonych ustawami na Województwo Mazowieckie.

Według stanu na dzień 16 października 2018 r. (zgodnie z uchwałą nr 156/18 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 16 października 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie uchwały budżetowej Województwa Mazowieckiego na 2018 rok) plan dochodów budżetu Województwa Mazowieckiego na rok bieżący wynosi 2.993.736.233,00 zł, a plan wydatków 2.889.654.522,00 zł. Planowany wynik budżetu – nadwyżka w wysokości 104.081.711,00 zł w całości przeznaczona jest na spłatę długu Województwa Mazowieckiego, wynikającego z trudnej sytuacji finansowej będącej efektem niezależnych od województwa działań z lat ubiegłych.

Na koniec III kwartału 2018 r. dług Województwa Mazowieckiego wyniósł 1.192.807.946,18zł, stanowiąc 40,8% planowanych na koniec III kwartału br. dochodów w wysokości 2.925.905.263,00 zł. Jest to znacząca kwota, w skład której wchodzi nie tylko kredyty długoterminowe, zaciągnięte przez Województwo Mazowieckie w latach poprzednich na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, ale również pożyczka z budżetu państwa. W 2014 roku Województwo Mazowieckie, w celu ratowania sytuacji finansowej, zmuszone było zaciągnąć pożyczkę długoterminową z budżetu państwa w wysokości 246.527.895 zł w związku z koniecznością spłaty zaległych rat z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej dla województw za 2013 i 2014 rok (tzw. janosikowe), mimo korzystnego dla Województwa Mazowieckiego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 roku, uznającego za niezgodne z Konstytucją RP przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego: art. 31 (algorytm naliczania części regionalnej subwencji ogólnej dla województw) oraz art. 25 (sposób redystrybucji subwencji) w zakresie, w jakim nie gwarantują stabilności finansowej samorządom, szczególnie w okresie dekonunktury w gospodarce. Warunkiem zaciągnięcia tej pożyczki było uchwalenie przez Sejmik Województwa Mazowieckiego Programu Postępowania Ostrożnościowego na zapłatę zaległych wpłat do budżetu państwa z powyższego tytułu. Spłata pożyczki (wraz z odsetkami) została rozłożona na okres do 2038 r. i **stanowi istotne ograniczenie możliwości realizacji zadań własnych Województwa**, w tym zwłaszcza w zakresie nowych inwestycji istotnych z punktu widzenia wspólnoty samorządowej (w tym również RPO WM w nowej perspektywie 2014-2020).

Planowany koszt obsługi długu i spłaty zadłużenia Województwa Mazowieckiego (raty kapitałowe, wykup obligacji, odsetki) w roku 2018 wynosi łącznie ponad 252 mln zł. W kolejnym roku koszt ten będzie niewiele mniejszy – około 244 mln zł.

W ramach obecnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020, w której priorytetem dla regionu jest wykorzystanie wszystkich dostępnych środków unijnych, Województwo Mazowieckie realizuje program inwestycyjny, głównie w obszarze niezbędnych inwestycji

drogowych oraz inwestycji w szpitalach, których celem jest dostosowanie szpitali do wymogów UE oraz znalezienie się w sieci szpitali. Ze względu na brak wystarczających środków własnych na realizację projektów inwestycyjnych, Województwo Mazowieckie zdecydowało o zaciągnięciu w latach 2019-2020 kolejnego kredytu długoterminowego w łącznej wysokości 300 mln zł, w tym w roku 2019 w wysokości 260 mln zł, a w roku 2020 – 40 mln zł. Nowe zobowiązanie kredytowe będzie generowało koszty jego obsługi.

W celu otrzymania, wspomnianej wcześniej pożyczki z budżetu państwa Województwo Mazowieckie musiało opracować Program Postępowania Ostrożnościowego (zwany dalej „programem ostrożnościowym”), przyjęty uchwałą nr 139/14 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 kwietnia 2014 r., a następnie kilkakrotnie nowelizowany. Program ostrożnościowy przewiduje, że w trakcie jego realizacji będzie możliwa realizacja nowych zadań, w tym zarówno o charakterze bieżącym, jak i majątkowym, jednakże pod warunkiem, że w wyniku takich działań:

- 1) zapewnione zostanie zachowanie zasad wynikających z art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych najpóźniej na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki z budżetu państwa,
- 2) w każdym z lat objętych wieloletnią prognozą finansową, nadwyżka operacyjna rozumiana jako dodatnia różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, nie będzie niższa, niż roczna obsługa zadłużenia, tj. suma wydatków na odsetki od kredytów i pożyczek, planowanych wydatków z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz rocznych spłat rat kredytów długoterminowych i pożyczek długoterminowych oraz wykupu obligacji;
- 3) planowana kwota długu w poszczególnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową nie przekroczy 90% planowanych dochodów bieżących w danym roku budżetowym;
- 4) zachowana zostanie zdolność terminowego regulowania zobowiązań i realizowania ustawowych zadań własnych samorządu województwa, co stanowi cel wdrażania przedmiotowego programu ostrożnościowego;
- 5) nie zostaną naruszone warunki przewidziane Umową Pożyczki zawartej pomiędzy Skarbem Państwa oraz Województwem Mazowieckim.

Pojawiające się w trakcie realizacji programu ostrożnościowego, oszczędności i dodatkowe dochody mogą być przeznaczone na inne, w tym również nowe, zadania o charakterze bieżącym i majątkowym. Zaciąganie nowych kredytów i pożyczek, emisji obligacji może mieć miejsce wyłącznie w związku z potrzebą zapewnienia finansowania zadań własnych województwa oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów, jak również w związku z realizacją programów restrukturyzacyjnych podmiotów leczniczych oraz pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony

Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie z przeznaczeniem na realizację zadań prowadzących do osiągnięcia efektu ekologicznego, a także w związku z realizacją zadań własnych województwa.

Program ostrożnościowy będzie obowiązywał do czasu pełnej spłaty pożyczki z budżetu państwa, czyli do 2038 r.

Dodatkowym czynnikiem, oprócz ograniczeń związanych z realizacją programu ostrożnościowego oraz bieżącą obsługą znaczącej kwoty długu, stale obciążającym budżet Województwa Mazowieckiego, jest konieczność udzielania znacznego wsparcia finansowego podmiotom leczniczym podległym Województwu Mazowieckiemu (w formie dopłat kapitałowych, poręczeń i pożyczek) w związku z ich słabą sytuacją finansową. Nic nie wskazuje na to, by niekorzystna sytuacja w tym zakresie mogła w najbliższych latach ulec poprawie.

Jednocześnie, budżet Województwa Mazowieckiego nadal obciążają obowiązkowe wpłaty do budżetu państwa z tytułu tzw. „janosikowego”. W całym 2018 r. wpłaty te wyniosą łącznie 376.352.951,00 zł, co stanowi 15,5% planowanych na bieżący rok budżetowy dochodów podatkowych, stanowiących główne źródło dochodów własnych Województwa Mazowieckiego.

W 2018 roku planuje się, że dochody podatkowe z tytułu udziału w PIT i CIT wyniosą 2.434.982.667 zł, co stanowi 93,0 % łącznej sumy planowanych dochodów własnych oraz subwencji.

Środkami gromadzonymi na rachunku budżetu Województwa Mazowieckiego opłacane są na bieżąco wydatki związane z realizacją zadań własnych Województwa Mazowieckiego. Przez okres ostatnich 6 miesięcy (maj – październik 2018 r.) środki przekazywane na realizację niezbędnych wydatków wyniosły średnio około 205,7 mln zł miesięcznie (w miesiącach maj – październik 2018 r. na wydatki przekazano odpowiednio około 126,6 mln zł, 232,1 mln zł, 249,0 mln zł, 180,4 mln zł, 225,7 mln zł oraz 220,5 mln zł).

W 2018 roku Województwo Mazowieckie musi również realizować zadania związane z wdrażaniem programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej, w związku z unijną perspektywą finansową na lata 2014-2020. Wykorzystanie wszystkich dostępnych środków unijnych jest dla regionu zadaniem priorytetowym, niemożliwym do wykonania bez zabezpieczenia wkładu własnego na realizację poszczególnych projektów.

Według stanu na dzień 16 października 2018 r. środki z tytułu dochodów własnych oraz subwencji (2,618 mld zł) oraz przychody ze spłat pożyczek udzielonych z budżetu województwa w latach ubiegłych oraz tzw. wolne środki (119 mln zł), ewentualnie wspomagane kredytem w rachunku bieżącym, muszą wystarczyć na sfinansowanie zadań w następujących obszarach:

- transport – 877.411.375 zł,
- zarządzanie finansami Województwa Mazowieckiego – 459.590.306 zł, w tym płatności związane z wpłatami tzw. „janosikowego” – kwota 376.352.951 zł,
- kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 283.662.403 zł,
- ochrona zdrowia – 281.149.251 zł,
- edukacja – 142.547.274 zł,
- zarządzanie strukturami samorządowymi – 112.439.727 zł,
- rozwój regionalny i planowanie przestrzenne – 79.544.540 zł,
- rolnictwo i ochrona środowiska – 56.425.666 zł,
- zarządzanie środkami UE – 52.625.895 zł,
- sport, turystyka i promocja województwa – 35.300.695,
- gospodarka nieruchomościami – 29.420.539 zł,
- polityka społeczna – 27.499.676 zł,
- rynek pracy – 27.124.578 zł,
- bezpieczeństwo publiczne, sprawy obronne i zarządzanie kryzysowe – 19.920.500 zł,
- konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – 13.156.452 zł,
- cyfryzacja, geodezja i infrastruktura informacji przestrzennej – 10.428.877 zł,
- gospodarowanie zasobami wodnymi – 5.840.301 zł,
- spłata rat kredytów długoterminowych, wykup obligacji – 213.116.742 zł,
- udzielanie pożyczek, głównie podmiotom leczniczym – 10.000.000 zł.

Powyższe pokazuje, iż konieczność realizacji dodatkowych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację, zmniejszy dostępne środki na realizację zadań własnych Województwa Mazowieckiego i w tym znaczeniu – pozbawi Województwo Mazowieckie dochodów. Kwota 5.243.057,61 zł mogłaby posłużyć na cele publiczne o znaczeniu regionalnym, do realizacji których Województwo Mazowieckie zostało powołane. Tytułem przykładu należy wskazać, iż ww. kwota mogłaby posłużyć jako część finansowania specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, dla których organem prowadzącym jest Województwo Mazowieckie.

Zapotrzebowanie tych placówek na środki finansowe przedstawia się następująco:

Lp.	Nazwa placówki	Plan finansowy jednostki na dzień 31.10.2018 r.
1.	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy dla Dzieci Niewidomych i Słabo Widzących w Radomiu	11.330.965 zł
2.	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy dla Dzieci Niesłyszących w Radomiu	6.948.003 zł
3.	Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Czarni	6.404.156 zł
4.	Zespół Placówek w Działmie	6.344.553 zł
	<b>Razem</b>	<b>31.027.677 zł</b>

Specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze to placówki oświatowe przeznaczone dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnych oddziaływań wychowawczych, pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz zajęć rewalidacyjnych ze względu na występujące niepełnosprawności. Z powodu tych niepełnosprawności młodzież ta nie może uczęszczać do szkoły w miejscu zamieszkania, a pobyt w placówce może trwać do czasu zakończenia nauki w szkole, nie dłużej jednak niż do ukończenia 23 roku życia. Województwo Mazowieckie prowadzi 3 specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze. Są to:

1. **Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy dla Dzieci Niesłyszących im. Marii Grzegorzewskiej w Radomiu** – jest placówką dla dzieci i młodzieży niesłyszącej, niesłyszącej ze sprzężonym upośledzeniem oraz deficytami parcjalnymi w obrębie analizatora wzroku i słuchu i narządu ruchu. W skład Ośrodka wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 10 – Specjalna dla Dzieci Niesłyszących wraz z klasą wstępną, Publiczne Gimnazjum Nr 16 – Specjalne dla Dzieci Niesłyszących, Zasadnicza Szkoła Zawodowa Specjalna dla Niesłyszących i Słabosłyszących, Liceum Specjalne Ogólnokształcące dla Dorosłych, Szkoła Przystosowująca do Pracy.
2. **Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy dla Dzieci Niewidomych i Słabowidzących im. Ks. Prymasa Stefana Kardynała Wyszyńskiego w Radomiu** jest placówką dla dzieci i młodzieży niewidomych i słabo widzących upośledzonych umysłowo w stopniu umiarkowanym, znacznym i głębokim ze sprzężonymi niepełnosprawnościami. W Ośrodku funkcjonuje także Pracownia Wczesnego Wspomagania Rozwoju gdzie prowadzona jest terapia dla 120 dzieci w wieku do 7 lat. Pracownia ma na celu: stymulację rozwoju psychoruchowego dziecka, zapobieganie powstawaniu zaburzeń rozwojowych na skutek błędów wychowawczych, dostarczanie rodzicom wskazówek i wiedzy na temat potrzeb ich dziecka, pomoc

w zaakceptowaniu niepełnosprawności dziecka, monitorowanie rozwoju psychomotorycznego. W skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego dla Dzieci Niewidomych i Słabowidzących w Radomiu wchodzi: Publiczna Szkoła Podstawowa Nr 11, Publiczne Gimnazjum Nr 20, Publiczna Szkoła Przesposabiająca do Pracy, Pracownia Wczesnego Wspomagania Rozwoju Dzieci z Dysfunkcją Wzroku przy SOSW.

3. **Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy im. Brata Zenona Żebrowskiego w Czarni** jest placówką dla dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym, znacznym, niepełnosprawnościami sprzężonymi, z autyzmem, porażeniem mózgowym, z dysfunkcjami ruchowymi, itp. W Ośrodku funkcjonuje także zespół rewalidacyjno-wychowawczy dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym stopniu głębokim. W skład Ośrodka wchodzi: szkoła podstawowa specjalna, gimnazjum specjalne, szkoła przesposabiająca do pracy.

Ponadto Województwo Mazowieckie prowadzi Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii i Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy które wchodzi w skład Zespołu Placówek w Dziarnie.

1. **Młodzieżowy Ośrodek Socjoterapii** jest placówką wyspecjalizowaną w zakresie kształcenia i wychowania przeznaczoną dla dzieci i młodzieży zagrożonej niedostosowaniem społecznym i demoralizacją oraz przejawiających zaburzenia zachowania (trudności w uczeniu się, fobie, lęki szkolne i wagary). Celem Ośrodka jest przygotowanie wychowanków do życia w społeczeństwie zgodnie z uznanymi normami oraz do samodzielności poprzez indywidualne oddziaływanie na dzieci i młodzież niedostosowaną społecznie lub zagrożoną uzależnieniami. Placówka obejmuje opieką dydaktyczną i wychowawczą dzieci i młodzież sprawną intelektualnie, ale niemogącą uczęszczać do szkoły w miejscowości zamieszkania lub niemogącą mieszkać z rodzicami (prawnymi opiekunami) z powodu zagrożenia ich życia lub wykluczenia społecznego. MOS w Gołotczyźnie jest placówką koedukacyjną, w której cykl kształcenia wynosi 3 lata i obejmuje klasy I-III gimnazjum oraz zasadniczą szkołę zawodową. Kształcenie w Ośrodku może być prowadzone do końca roku szkolnego, w którym uczeń ukończył: 21 rok życia – w przypadku gimnazjum, 23 rok życia – w przypadku zasadniczej szkoły zawodowej.
2. **Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy** jest placówką przeznaczoną dla chłopców w wieku 13 – 18 lat niedostosowanych społecznie w normie intelektualnej oraz niedostosowanych społecznie upośledzonych umysłowo w stopniu lekkim. Do zadań należy eliminowanie przyczyn i przejawów niedostosowania społecznego oraz przygotowanie wychowanków do życia zgodnego zobowiązującymi normami społecznymi i prawnymi. Cykl kształcenia w Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Gołotczyźnie trwa 3 lata i obejmuje klasy I-III gimnazjum. Kształcenie jest prowadzone nie dłużej niż do ukończenia przez ucznia 21 roku życia.

Konkludując, należy wziąć pod uwagę, iż powyższe kwoty przeznaczone na realizację nowych zadań związanych z ochroną drzew i krzewów znacznie uszczuplają budżet Województwa Mazowieckiego, który w całości powinien być przeznaczony na realizację zadań publicznych wynikających z ustaw, w tym na wdrażanie projektów współfinansowanych w ramach unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020.

## V. Polemika z argumentami Uczestników postępowania

Uznając, że nie zachodzi potrzeba powtórzenia argumentacji prawnej z wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, za konieczne należy uznać przedstawienie argumentów przemawiających za nietrafnością licznych sformułowań zawartych w złożonych do akt sprawy, pismach Uczestników postępowania, tj. Marszałka Sejmu RP oraz Prokuratora Generalnego.

W ocenie uczestnika postępowania Sejmu RP:

- A. „Kontekst normatywny, w którym funkcjonują zaskarżone przepisy, uległ w ostatnim czasie istotnej zmianie w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach<sup>5</sup>, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r.” (s. 4 i n. pisma Sejmu RP).

W ocenie Wnioskodawcy kontekst normatywny w żadnym przypadku nie uzasadnia twierdzenia, że zmiany w regulacji objętej przedmiotem wniosku dokonane ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach mają jakiegokolwiek znaczenie dla oceny przedmiotowego wniosku. Przede wszystkim należy zauważyć, że ani rozszerzenie katalogu wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów rosnących na nieruchomościach osób fizycznych oraz w celu przywrócenia gruntów nieużytkowanych do użytkowania rolniczego (art. 83f ust. 1 pkt 3a i 3b), ani uproszczenie sposobu obliczania opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu (art. 85 ust. 1 i 3), jak również zmiany w zakresie sposobu określenia wysokości stawek obowiązujących na terenie danej gminy (art. 85 ust. 5 i 6) nie miały i nie mają żadnego wpływu na zadania i właściwość marszałka województwa – zmiany dotyczyły wyłącznie zadań gmin. Natomiast z rozszerzenia listy wyjątków przez radę gminy w formie aktu prawa miejscowego (art. 83f ust. 1a) oraz wprowadzenia upoważnienia dla rady gminy do rozszerzenia listy drzew i krzewów za które nie pobiera się opłaty (art. 86 ust. 1a) ustawodawca bardzo szybko się wycofał, co potwierdza epizodyczny w sumie wpływ tych regulacji na sytuację samorządu gminnego i odejście od koncepcji „wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje do dostosowywania poziomu ochrony zieleni do ich potrzeb” (cyt. uzasadnienie projektu ustawy druk sejmowy nr 1143/VIII kad.).

---

<sup>5</sup> Dz. U. poz. 2249.



**B. „wykonywanie przez marszałka województwa czynności wymienionych w art. 83-89 u.o.p. nie jest rozwiązaniem incydentalnym, oderwanym od całokształtu zadań samorządu terytorialnego” (s. 20 pisma Sejmu RP)**

Niewątpliwie kwalifikacja zadania w zakresie wydawania zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości będących własnością miast na prawach powiatu oraz wymierzanie kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez zezwolenia jako zadania własnego może budzić pewne wątpliwości. Przyjmując wykładnię historyczną zaprezentowaną w stanowisku Sejmu RP z odwołaniem się do przepisów ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 1 pkt 16 lit. a i e) zgodzić się należy z zaproponowaną kwalifikacją, że było to, w tamtym okresie, ze względu na powołane przepisy, jak i charakter zadania, zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego o charakterze lokalnym. Co pozwala zaliczyć je do zadań własnych odpowiednio gminy oraz ewentualnie powiatu. Niemniej w odniesieniu do samorządu województwa sprawa nie jest już tak oczywista. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że samorząd województwa, w odróżnieniu do samorządu gminy oraz powiatu, nie ma charakteru lokalnego, tak jak realizowane z tego zakresu zadania, tylko charakter regionalny (zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa, *mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową*; zgodnie natomiast z art. 2 ust. 2 tej ustawy – *do zakresu działania samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej*). Biorąc pod uwagę powyższe przepisy trudno podzielić zaprezentowane stanowisko, że zadania publiczne w przedmiocie usuwania drzew lub krzewów mogą zostać przypisane jako zadania własne samorządowi województwa, z uwagi na niewątpliwie lokalny charakter tego zadania oraz rolę samorządu województwa w realizacji zadań publicznych (o charakterze regionalnym, wojewódzkim). Niewątpliwie również samorząd województwa realizuje część zadań z zakresu ochrony środowiska jako zadania własne (art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie województwa), ale jest to zupełnie inny charakter zadań i obszar oddziaływania, niemający charakteru lokalnego. W załączeniu lista zadań samorządu województwa z zakresu ochrony środowiska będących zarówno zadaniami własnymi, jak zadaniami zleconymi, pokazująca w sposób wyraźny skalę oddziaływania tych zadań.

Poza tym charakter zadań określonych w art. 90 ust. 2 w związku z art. 83-89 ustawy o ochronie przyrody ma niewątpliwie charakter incydentalny – odnosi się do usunięcia kolizji w sytuacji, gdy drzewo lub krzew porasta na nieruchomości będącej własnością miasta na prawach powiatu (jak wynika z uzasadnienia ustawy wprowadzającej tę regulację, jej celem było usunięcie potencjalnego konfliktu interesów i uniknięcie sytuacji, że starosta podlegałby wyłączeniu od rozstrzygnięcia we własnej (powiatu) sprawie). A przecież w celu uniknięcia tej sytuacji można

z powodzeniem zastosować konstrukcję prawną funkcjonującą na gruncie obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którą - w przypadku wyłączenia danego organu od załatwienia sprawy z uwagi na konflikt interesów, organ wyższego stopnia może do załatwienia sprawy wyznaczyć inny podległy sobie organ, czyli innego starostę (art. 26 § 2 kpa). Takim organem wyższego stopnia w stosunku do starosty jest samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17 pkt 1 kpa).

Warto również zauważyć, że w systemie obowiązującego prawa odnaleźć można przykłady norm prawnych, które w wyraźny sposób podobną kolizję rozwiązują – zgodnie z art. 124 ust. 8 oraz art. 142 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204), w sprawach załatwianych przez starostę, w których stroną postępowania jest gmina lub powiat, prezydent miasta na prawach powiatu wykonujący funkcję starosty podlega wyłączeniu na zasadach określonych w rozdziale 5 działu I Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zastosowanie podobnego mechanizmu w ustawie o ochronie przyrody rozwiązałoby problem kolizji, a jednocześnie nie angażowało marszałka województwa w sprawy, które winny być załatwione na poziomie gminy czy powiatu. Uniknięto by również złamania jednej z generalnych zasad niezależności i braku podległości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego względem siebie (*art. 4.1 Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. 2. Organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym.*).

Powyższe, w powiązaniu z dość szybkim odstąpieniem przez ustawodawcę<sup>6</sup> od pewnej swobody, ale wyłącznie na szczeblu gminnym, w zakresie rozszerzenia ustawowych zwolnień od obowiązku uzyskiwania zezwolenia za usunięcie drzew czy krzewów, czy możliwości odstąpienia od naliczania opłat w tym zakresie wskazują na pewną nie do końca sprecyzowaną koncepcję ustawodawcy w tym zakresie.

Prokurator Generalny stwierdził natomiast, iż:

- A. „(...) zakres zarzutów ograniczony został do finansowego aspektu zaskarżonych regulacji. Wnioskodawca nie kwestionuje powierzenia marszałkowi województwa nowego zadania, lecz nieprawidłowe ukształtowanie go jako zadania własnego i wynikającą stąd konieczność pokrycia kosztów jego realizacji ze środków własnych samorządu województwa, bez odpowiedniej zmiany w podziale dochodów publicznych.” (s. 6 pisma Prokuratora Generalnego)

Wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje na podstawie wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej, jeżeli wniosek, pytanie prawne albo skarga

---

<sup>6</sup> art. 83f ust. 1a i art. 86 ust. 1a ustawy o ochronie przyrody zostały uchylone przez ustawę z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (Dz. U. poz. 1074) z dniem 17 czerwca 2017 r.

konstytucyjna pochodzi od uprawnionego podmiotu<sup>7</sup>. Podmiotem takim, w myśl art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP, są organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Legitymacja rad gmin, rad powiatów i sejmików województw została ograniczona warunkiem konstytucyjnym, by akt normatywny, o kontrolę którego wnoszą, dotyczył spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP). Wniosek pochodzący od tych organów powinien *"uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy"*<sup>8</sup>.

W literaturze podnoszone jest, że w art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP ustawodawca posłużył się pewnym skrótom myślowym, gdyż *de facto* uprawnionym do wniesienia wniosku jest odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego. Wniesienie wniosku leży w interesie gminy (powiatu, województwa), gdyż służy to ochronie jej samodzielności. Trudno sobie wyobrazić, by to organ stanowiący wniósł go w celu zapewnienia ochrony prawnej własnej samodzielności, ponieważ takową nie dysponuje. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego występuje z wnioskiem zawsze jako organ konkretnej jednostki (gminy, powiatu, województwa) i działa w celu ochrony samodzielności tej jednostki (wspólnoty samorządowej). Uprawnionym do wniesienia wniosku jest więc jednostka samorządu terytorialnego, ale jedynym organem, który skutecznie może go wnieść, jest jej organ stanowiący (rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa). Z wnioskiem występuje gmina (powiat, województwo), a jej organ stanowiący działa w jej imieniu, na jej rzecz.

Sejmik Województwa Mazowieckiego wskazując na treść i wymiar nałożonego na marszałka województwa, nowego zadania, kwestionuje jego powierzenie tak co do zasady, jak i co do sposobu, w jaki zostało to uczynione, czyli bez zapewnienia adekwatnych źródeł finansowania wydatków z nim związanych, a w szerszej perspektywie – z naruszeniem obowiązujących zasad, w tym z naruszeniem zasady samodzielności samorządu województwa. Nie znajduje zatem uzasadnienia zarzut, stawiany przez Prokuratora Generalnego, że argumentacja wnioskodawcy ograniczyła się do finansowego aspektu zaskarżonych regulacji.

**B. ....wejście w życie ustawy zmieniającej z grudnia 2016 r. istotnie zmodyfikowało sposób wykonywania przez marszałka województwa czynności powierzonych na podstawie art. 90 ust. 1 i ust. 2 u.o.p..." (str. 17 pisma Prokuratora Generalnego).**

---

<sup>7</sup> art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, z późn. zm.) w zw. z art. 9 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. z 2016 r. poz. 2074, z późn. zm.).

<sup>8</sup> art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, z późn. zm.) w zw. z art. 9 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. z 2016 r. poz. 2074, z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę, zapisaną w art. 90 ust. 2 u.o.p. właściwość rzeczową marszałka województwa, w ramach której mieszczą się czynności wskazane w art. 83-89 u.o.p., podejmowane wyłącznie w stosunku do nieruchomości będących własnością gminy (z wyłączeniem nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste), oraz wyłącznie w odniesieniu do miast na prawach powiatu, wejście w życie, od 1 stycznia 2017 r., nowelizacji ustawy z grudnia 2016 r. nie wpłynęło na sposób realizacji zadania przez marszałka. Nowelizacja nie wprowadziła bowiem żadnych przełomowych rozwiązań w zakresie odnoszącym się do wskazanych nieruchomości, ani odrębności w rozpatrywaniu spraw odnoszących się do drzew lub krzewów na ich terenie.

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz. U. z 2016 r. poz. 2249), w zakresie, w jakim odnoszą się do postępowań prowadzonych przez marszałków województw, to m.in.:

- 1) uzupełnienie przypadków, w których usuwanie drzew lub krzewów nie wymaga uzyskania zezwolenia o usuwanie drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych, na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (w art. 83f ust. 1 dodano nowy pkt 3a),
- 2) upoważnienie rady gminy do określenia uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego, innych, niż ujęte w art. 83f ust. 1 drzew lub krzewów, których usunięcie nie wymaga zezwolenia (w art. 83f dodano nowy ust. 1a i ust. 1b),
- 3) zobowiązanie rady gminy do określenia uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego, stawek opłat (w art. 85 dodano nowy ust. 4a),
- 4) upoważnienie rady gminy do określenia uchwałą stanowiącą akt prawa miejscowego, innych niż wskazane w art. 86 ust. 1, zwolnień z opłat (w art. 86 dodano nowy ust. 1a).

Wraz z wejściem w życie noweli z dnia 16 grudnia 2016 r., utraciło moc rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie opłat za usunięcie drzew i krzewów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1354) oraz obwieszczenie Ministra Środowiska ustalające stawki na rok 2017 (M.P. z 2016 r. poz. 1018).

**C.** „Powierzone w wyniku nowelizacji art. 90 ustawy o ochronie przyrody marszałkom województw zadanie polega więc na ochronie drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości będących własnością miast na prawach powiatu poprzez wykonywanie czynności, o których mowa w art. 83-89 u.o.p. i stanowi część zadania polegającego na ochronie zieleni i zadrzewień.” (str. 26 in fine pisma Prokuratora Generalnego)

Wnioskodawcy znane są rozliczne poglądy prezentowane w doktrynie prawa administracyjnego na temat pojęć „zadania” i „kompetencje”. W prakseologii „zadanie” określa się jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty<sup>9</sup>. Z kolei „kompetencje” ujmowane są w

---

<sup>9</sup> Barczak Anna, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, ABC 2006.

kategoriach funkcji służebnych wobec zadań, w tym sensie, że stanowią jeden z instrumentów wykonywania zadań<sup>10</sup>. „Kompetencje” obejmują ogół przysługujących upoważnień do działania w formach władczych i niewładczych, wyraźnie zastrzeżonych dla danego podmiotu<sup>11</sup>. Pojęcie „zadania” zawiera w sobie tylko element obowiązku ciężącego na wyznaczonym organie, a termin „kompetencje” obejmuje zarówno element obowiązku, jak i element uprawnienia do realizacji zadań.

Wnioskodawca utożsamia nowe kompetencje marszałka województwa z nowymi zadaniami powierzonymi samorządowi województwa, z następujących przyczyn:

- 1) marszałek województwa stał się organem w zakresie ochrony przyrody, w wyniku nowelizacji ustawy o ochronie przyrody, dokonanej ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1337, z późn. zm.), którą w art. 91 u.o.p. dodano pkt 2b.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu: *„Wskazanie zaś marszałka województwa to konsekwencja przekazania marszałkom województw kompetencji związanych z tworzeniem parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań w administracji publicznej w województwie (Dz. U. Nr 92, poz. 753, z późn. zm.).”*

Marszałek województwa jest więc organem ochrony przyrody wyłącznie we wskazanym zakresie, dot. zadań samorządów województw związanych z tworzeniem parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, tj. w zakresie wybranych form ochrony przyrody, uregulowanych w rozdziale 2 u.o.p. Przy czym, co istotne, wpisanie marszałka województwa do katalogu organów ochrony przyrody było czynnością następczą wobec zmian, jakie zaistniały w podziale zadań w administracji publicznej w województwie – tj. przydzielenia samorządom województw, na mocy nowelizacji ze stycznia 2009 r., zadań w zakresie tworzenia, zmian i likwidacji parków krajobrazowych (art. 16 u.o.p.), uchwalania planów ochronnych dla parków (art. 19 u.o.p.) oraz wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu (art. 23 u.o.p.). Kompetencje w tym zakresie przypisane zostały sejmikom województw.

- 2) do 31 grudnia 2015 r. marszałek województwa nie był organem ochrony przyrody w zakresie ochrony terenów zadrzewień i zieleni, a samorząd województwa nie posiadał żadnych zadań w tym zakresie. Dopiero nowelizacja z czerwca 2015 r., wprowadzając zmianę w art. 90 u.o.p. i przypisując marszałkowi województwa kompetencję do wydawania decyzji oraz podejmowania innych czynności w obszarze ochrony

---

<sup>10</sup> Walaszek-Pyziół A., *Samodzielność prawna przedsiębiorstwa państwowego*. Kraków 1984, s. 49 i n.

<sup>11</sup> Podgórski K., *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990, s. 7-8.

zadrzewień i zieleni, *de facto* nałożyla na samorząd województwa nowe zadanie w zakresie ochrony przyrody.

- 3) ochrona zadrzewień i zieleni wprawdzie jest jednym z elementów ochrony przyrody, która z kolei mieści się w zakresie pojęcia ochrony środowiska naturalnego, ale nie jest zadaniem samorządu województwa. Zadania samorządu województwa w zakresie ochrony środowiska wynikają z wielu ustaw, w tym również z ustawy o ochronie przyrody, co zostało już wyżej wskazane, ale nie są to zadania z zakresu ochrony zadrzewień i zieleni. Wykaz zadań samorządu województwa z zakresu ochrony środowiska przedstawiony został w załączniku. Zadania samorządu województwa zasadniczo tym różnią się od zadań samorządów gminnych i powiatowych, że mają charakter regionalny. Na rozróżnienie zadań regionalnych od lokalnych wpływa liczba mieszkańców tworzących daną wspólnotę oraz szersza właściwość miejscowa działania. Odmienność wynika także z istoty „lokalizmu” i „regionalizmu”, które znalazły wyraz w prawie międzynarodowym. Podstawy funkcjonowania samorządu lokalnego określone zostały w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Zasady działania regionu i jego władz samorządowych wynikają z Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Zadania istotne z punktu widzenia społeczności lokalnych podejmowane są przez gminę lub powiat, z kolei zadania o znaczeniu regionalnym realizuje samorząd województwa. Gmina i powiat zaspokajają zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców, samorząd województwa natomiast zajmuje się świadczeniem bieżących usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych. Celem działania tej struktury jest rozwój cywilizacyjny regionu<sup>12</sup>, a „*głównym i bezpośrednim adresatem działań samorządu województwa są różnego typu jednostki organizacyjne, w tym w szczególności struktury i podmioty gospodarcze, gdyż właśnie na nie nastawiona jest aktywność wojewódzkich władz samorządowych prowadzących aktywną politykę regionalną*”<sup>13</sup>.

Nie bez znaczenia zatem jest rozdzielenie zadań o treści lokalnej i regionalnej na odpowiednie poziomy administracji samorządowej. Lokalność zadania wyklucza, samo z siebie, jego regionalność. Zadanie polegające na ochronie drzew i krzewów jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, zadaniem lokalnym<sup>14</sup>. Sprawy zieleni gminnej i zadrzewień są zadaniami własnymi gminy, stanowi o tym wyraźnie art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.). Natomiast na poziomie powiatowym i wojewódzkim, pomimo, że jest mowa o zadaniach z zakresu

<sup>12</sup> W literaturze przedmiotu podkreśla się, że celem działania wspólnoty województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu obejmujący głównie rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w rezultacie do podniesienia standardu życia mieszkańców.

<sup>13</sup> M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, ST 1998, nr 11, s. 4-5.

<sup>14</sup> Na str. 29 pisma Prokuratora Generalnego zaprezentowany został pogląd zgodny z poglądem Wnioskodawcy, iż (cyt.) „*Ochrona zadrzewień ma lokalny charakter i służy zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej.*” (cyt.) „*decyzje dotyczące zezwolenia na usunięcie pojedynczych, konkretnych roślin (...) mają przede wszystkim lokalne znaczenie.*”

ochrony środowiska (województwo – art. 14 ust. 1 pkt 8 u.s.w.) oraz zadaniach z zakresu ochrony środowiska i przyrody (powiat – art. 4 ust. 1 pkt 13 u.s.p.), jest wyraźne podkreślenie, że zadania te muszą być określone ustawami. Odmienność konstrukcji tych zadań, choć wszystkie mieszczą się w obszarze ochrony środowiska, wskazuje, zdaniem Wnioskodawcy, że zadania z zakresu ochrony zadrzewień i zieleni są zadaniami własnymi gminy, nie są natomiast zadaniami własnymi samorządów województw, a zapisanie w art. 90 ust. 2 u.o.p. kompetencji dla marszałka województwa, nie powoduje, że z zadania lokalnego stają się zadaniem regionalnym. Zadanie to nadal pozostaje zadaniem lokalnym gminy, ale z uwagi na potrzeby państwa, w celu zagwarantowania prawidłowej ich realizacji w sytuacjach, gdy stroną postępowania jest gmina, a organem rozstrzygającym organ wykonawczy tej gminy, ustawodawca zdecydował o przesunięciu kompetencji władczych na poziom samorządu województwa, a konkretnie przewodniczącego zarządu, którym jest marszałek województwa, co nie zmienia faktu, że zadanie to stało się zadaniem województwa. Dla województwa, stało się ono zadaniem nowym, generującym liczne obowiązki i wydatki, które nie są województwu rekompensowane, co oznacza, że województwo zmuszone jest je pokrywać ze środków własnych.

- D.** „Wnioskodawca, podnosząc, że na ogólnokrajowy charakter tego zadania wskazuje ratio legis regulacji zawartej w art. 90 ust. 1 i ust. 2, którą była chęć zapewnienia jednolitego stosowania na terenie całego kraju przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody, oraz że w interesie państwa jest, by ochrona drzewostanu była zapewniona wedle jednolitych standardów w całym kraju (str. 5 wniosku) nie podał, na czym opiera to przekonanie (owe standardy wynikają wszak z obowiązującego prawa), nie odniósł się też do obowiązujących przepisów regulujących ochronę środowiska i przyjętego przez ustawodawcę systemu polegającego na przydzieleniu poszczególnych zadań częściowych zarówno samorządowi terytorialnemu różnych szczebli, jak i organom rządowym oraz innym podmiotom.” (str. 29-30 pisma Prokuratora Generalnego).

Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego i wszystkie organy samorządowe (stanowiące i wykonawcze) realizują zadania środowiskowe, uczestnicząc tym samym w jednej z podstawowych funkcji państwa, jaką jest ochrona środowiska. Istotne jest, że Konstytucja RP w art. 5 potraktowała tę wartość w aspekcie ogólnospołecznym, a nie indywidualnym. Wskazanie państwa jako podmiotu odpowiedzialnego za stan środowiska podkreśla rangę problemów ochrony środowiska w Polsce.

Jeśli chodzi o charakter zadań środowiskowych, to na pewno są to zadania publiczne, których wykonanie jest dla jednostek samorządowych obligatoryjne. Pytanie jednak, na ile zadania te przyjmują postać zadań lokalnych lub regionalnych. Zauważyć bowiem należy, że typowe zadania samorządowe to zadania lokalne lub regionalne, wykonywane w imieniu społeczności danego terenu, zadania ochronne (w tym środowiskowe) natomiast to zadania realizowane przede

wszystkim w interesie całego społeczeństwa. Zjawiska związane z degradacją środowiska już dawno przekroczyły bowiem wymiar lokalny. Zasięg ich oddziaływania coraz częściej wykracza nie tylko poza granice gmin, powiatów, ale i województw, nabierając charakteru ogólnonarodowego, a czasami międzynarodowego. Swoboda działania władz samorządowych powinna być zatem ograniczona ze względu na konieczność uwzględniania interesów całego społeczeństwa. Zadania te nie mogą mieć charakteru lokalnego czy regionalnego pomimo, iż wykonawcą tych zadań będzie samorząd terytorialny. Realizowane będą one głównie w interesie publicznym – ogólnopaństwowym, a dopiero później w interesie publicznym – lokalnym czy regionalnym. Wynikałoby z tego, że większość zadań ochronnych podejmowanych przez wspólnoty winna mieć formę zadań zleconych. Za takim stwierdzeniem przemawia treść normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 166 ust. 2 – ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych jeżeli wynika to z „uzasadnionych potrzeb państwa”. Owe „inne zadania publiczne” to takie, które nie są związane z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej. Przekazanie więc wspólnotom samorządowym zadań środowiskowych powinno nastąpić głównie w formie zadań zleconych<sup>15</sup>, a środki finansowe na ich wykonanie powinny pochodzić głównie ze źródeł centralnych, a nie samorządowych.

Tymczasem, z obowiązujących przepisów prawa wynika, że tylko niektóre zadania ochronne samorząd terytorialny wykonuje w formie zadań zleconych. Niewątpliwie zadania ochronne dotyczące drzew i krzewów, związane są z ograniczeniem skutków funkcjonowania społeczności danego obszaru. Z pewnością wspólnoty mają w tych sprawach znacznie większe rozeznanie niż jednostki centralne, jednak mimo iż traktowane są jako zadania własne wspólnot samorządowych – podejmowane są w interesie ogólnonarodowym.

Podział zadań środowiskowych na poszczególne kategorie samorządu terytorialnego wygląda następująco:

- 1) na gminę zostały nałożone zadania związane z ładem przestrzennym, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz (art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.), zielenią gminną i zadrzewieniami (art. 7 ust. 1 pkt 12 u.s.g.). Z wyliczenia wynika, że kwestie środowiskowe powinny odgrywać istotną rolę w całej działalności wspólnoty gminnej.

---

<sup>15</sup> Tezę tę potwierdzają wypowiedzi niektórych teoretyków prawa ochrony środowiska – por. M. Górski, *Kolka uwag w kwestii podziału zadań z zakresu ochrony środowiska pomiędzy organy administracji publicznej*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, t. I, Opole 2000.



- 2) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym związane z gospodarką wodną, ochroną środowiska i przyrodą, leśnictwem, a także rybactwem śródlądowym (art. 4 ust. 1 pkt 12, 13 i 14 u.s.p.). Ustawodawca zobowiązał organy powiatu również do zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom dla środowiska (art. 4 ust. 1 pkt 16 u.s.p.). Należy pamiętać, że zadania powiatu mają charakter komplementarny oraz wyrównawczy wobec gminy.
- 3) województwo natomiast przy opracowywaniu strategii rozwoju województwa (traktowanej jako główne zadanie tego szczebla) zobowiązane jest do zachowania wartości środowiska przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń (art. 11 ust. 1 pkt 4 u.s.w.). Ponadto jednym z elementów polityki rozwoju województwa (obok strategii jest to podstawowe zadanie samorządu województwa) powinno być racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.). Z kolei w art. 14 ust. 1 u.s.w. wylicza się zadania samorządu województwa związane z zagospodarowaniem przestrzennym oraz ochroną środowiska.

Jednak mnogość zadań i form działania, zapisana w ustawach środowiskowych, przysparza spore trudności w ustaleniu konkretnych zadań w poszczególnych dziedzinach ochrony środowiska oraz ich przydział do określonych struktur samorządowych i do oznaczonych organów. Wielu przedstawicieli doktryny dostrzegając potrzebę uporządkowania tego zagadnienia, podjęło próbę sklasyfikowania zadań środowiskowych. Wśród wielu propozycji porządkujących podział kompetencji środowiskowych organów samorządowych, na uwagę zasługuje podział zaproponowany przez M. Górskiego, w którym wyróżnia się następujące grupy:

- 1) zadania o charakterze organizatorskim – polegające na prognozowaniu, programowaniu i planowaniu działań. Efektem procesu planowania jest powstanie dokumentu zawierającego wizję rozwoju systemu i określającego możliwości oraz warunki rozwiązań (tzw. plan działań). Co więcej, wspomniany dokument jest ważnym źródłem informacji, instrumentem kontroli oraz materiałem wykorzystywanym do rozwoju systemu w przyszłości. Nie mają ściśle określonej cechy lokalności, gdyż ich celem jest urzeczywistnianie założeń ogólnych. Dotyczą ochrony środowiska jako całości.
- 2) zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym – stanowią typowe zadania lokalne. Mają one charakter własny, ich celem jest bowiem przeciwdziałanie zagrożeniom powodowanym przez mieszkańców danego terenu (zanieczyszczenie wód, powstawanie odpadów komunalnych, niszczenie terenów zieleni, drzew i krzewów). W jednym tylko wypadku zadania te mają charakter zadań z zakresu administracji rządowej (niszczenie powierzchni ziemi).

- 3) zadania o charakterze zobowiązująco – reglamentacyjnym – polegają na wiążącym kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów, oddziałujących na środowisko bądź korzystających z niego. Wspomniane zadania obejmują przede wszystkim uprawnienie bądź zobowiązanie organów administracji samorządowej do nakładania na podmioty korzystające ze środowiska oznaczonych obowiązków ochronnych oraz określania dopuszczalnego zakresu i form korzystania ze środowiska.
- 4) zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym – to badanie przestrzegania wymagań dotyczących ochrony środowiska, czyli obserwacja zachowań podmiotów nadzorowanych i wkraczanie w sytuacjach zagrożenia oraz sytuacjach konfliktowych, włącznie z podejmowaniem szczególnych środków wskazanych w ustawach. Stosując system monitoringu, kontroli oraz egzekwowania przestrzegania obowiązków ochronnych nałożonych prawem, organy samorządowe dążą do tego, aby podmioty korzystające ze środowiska i zobligowane do posiadania określonych decyzji administracyjnych (zezwoleń, pozwoleń, koncesji) rzeczywiście je posiadały i spełniały wszystkie warunki określone w tych rozstrzygnięciach.

W ocenie Wnioskodawcy, zapisane w ustawach środowiskowych zadania samorządowe, idą w poprzek ww. podziałowi, tzn. w każdej kategorii zadań odnajdziemy przykłady zadań gmin, powiatów i województw, co nie zmienia faktu, że wszystkie te zadania, pomimo iż czasami mające wymiar lokalny, wykonywane są w interesie całego społeczeństwa. Powinny być więc przydzielane w formie zadań z zakresu administracji rządowej.

Wskazując na powyższe, Wnioskodawca podnosi również, iż wbrew twierdzeniu Prokuratora Generalnego, wynikające z art. 90 ust. 2 u.o.p. zadanie marszałka województwa odnoszące się do ochrony drzew i krzewów rosnących na terenie nieruchomości należących do miast na prawach powiatu ma charakter zadania bezpośrednio wykonawczego, zobowiązująco-reglamentacyjnego oraz kontrolno-nadzorczego, i nie mieści się w zadaniu organizatorskim województwa polegającym na uchwalaniu programu ochrony środowiska.

*E. „Zadanie ochrony zadrzewień odpowiada też wypracowanym w orzecznictwie konstytucyjnym kryteriom „samodzielności” i „kreatywności” zadania własnego jednostki samorządu terytorialnego.” (str. 30 pisma Prokuratora Generalnego).*

Zadania własne samorządu terytorialnego to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Realizowane są we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustawy określają, które z zadań własnych mają charakter obowiązkowy, a które fakultatywny. Obligatoryjne zadania własne to takie, przy których wspólnota samorządowa ma swobodę decydowania o formie załatwienia sprawy, ale musi tę sprawę załatwić. Natomiast w przypadku zadań fakultatywnych decyzja o ich podjęciu należy do struktur samorządowych.

Tymczasem marszałek województwa nie ma wpływu na sposób realizacji zadania wynikającego z art. 90 ust. 2 u.o.p. Zadanie wykonywane jest bowiem w drodze rozstrzygnięć, wydawanych na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, ze wszystkimi gwarancjami wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego. Związanie organu obowiązującymi przepisami prawa, występuje na każdym etapie tego postępowania i dotyczy: oględzin, warunków dla nasadzeń zastępczych i przesadzeń, treści zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wyjątków od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wysokości opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu, wyłączenia naliczenia opłaty, a także wymiaru kary pieniężnej. Samorząd województwa nie posiada w tym zakresie żadnych uprawnień kreatywnych, np. podnoszących rangę niektórych gatunków drzew do rangi szczególnie chronionych na danym obszarze, albo zaostrzających lub liberalizujących usuwanie drzew lub krzewów we wskazanym przez siebie zakresie.

Podobnie rzecz się ma w przypadku gmin - przepisy pozwalające radom gmin na liberalizowanie usuwania drzew i krzewów zostały bowiem uchylone (art. 83f ust. 1a, art. 86 ust. 1a).

Zdaniem wnioskodawcy, uznaniowego charakteru niektórych rozstrzygnięć, wydawanych na podstawie art. 90 ust. 2 w zw. z art. 83-89 u.o.p., nie należy utożsamiać z samodzielnością i kreatywnością w sposobie realizacji zadań własnych samorządu.

Mając na uwadze powyższe, tezy przedstawione we wniosku Marszałka Województwa Mazowieckiego do Trybunału Konstytucyjnego są w pełni zasadne.

Marszałek Województwa  
*Adam Struzik*

**Załączniki:**

- 1) *lista zadań samorządu województwa z zakresu ochrony środowiska.*
- 2) *5 odpisów niniejszego pisma wraz z załącznikami.*