



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



P_191550

OR-OP-II.086.6.2016.AG

Warszawa, dnia 7 marca 2016 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

Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym², działając na mocy uchwały Nr 14/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 stycznia 2016 r. (w załączeniu) i wykonując tę uchwałę, wnoszę o zbadanie zgodności i stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, wydanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, w przewidzianym właściwymi przepisami trybie:

art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³ w związku z art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁴ z art. 167 ust. 4 w związku z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim pozbawia samorząd województwa, reprezentowany przez marszałka województwa, dochodów z opłat i kar jako kompensaty za nakłady związane ze stosowaniem przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody.

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze sprost., zwana dalej „Konstytucją RP”.

² Dz. U. poz. 1064, zwana dalej „ustawą o Trybunale Konstytucyjnym”.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.

Na podstawie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wskazuję, że powyższy wniosek dotyczy spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy na podstawie przepisu art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,⁵ zgodnie z którym „Przekazanie województwu, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów”.

Uzasadnienie

Artykuł 29 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw⁶ wprowadził zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Zgodnie z pkt 11 art. 29 tejże ustawy art. 90 ustawy o ochronie przyrody otrzymał brzmienie:

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

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

Zmiana dotychczasowego brzmienia art. 90 ustawy o ochronie przyrody przez ustawę o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw polega na dodaniu ustępu 2. Oznacza to, iż czynności, o których mowa w art. 83-89 tej ustawy, tj.: czynności polegające na wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzewa lub krzewu, dokonywania oględzin przed wydaniem zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu w zakresie występowania w ich obrębie gatunków chronionych, naliczaniu i poborze opłat za wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu, wydawaniu decyzji nakładających obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych, wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych za: usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia, usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości, zniszczenie drzewa lub krzewu, uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa, w sytuacji określonej hipotezą art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, wykonywać będzie marszałek województwa.

Sposób przeznaczenia pobranych przez marszałka województwa opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar określa art. 402 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska⁷ w brzmieniu nadanym mu przez art. 25 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z tą regulacją „5. Wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.), stanowią w całości dochód budżetu gminy, z wyjątkiem wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę, które stanowią w całości dochód budżetu powiatu, oraz wpływów z tytułu opłat

⁵ Dz. U. z 2015 r., 1392 j. t.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1045

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.

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

Naruszenie przez art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody w związku z art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska art. 167 ust. 4 w związku art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Ustęp 2 art. 166 Konstytucji RP wskazuje, że jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.

Definiując pojęcie zadań własnych Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż *„Artykuł 166 Konstytucji nazywa zadaniami własnymi te zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Jednocześnie każde zadanie, które służy zaspokajaniu takich potrzeb, winno być wykonywane jako zadanie własne. Zadania własne art. 166 ust. 2 Konstytucji konfrontuje z tymi zadaniami publicznymi, które z powodu uzasadnionych potrzeb państwa mogą być w drodze ustawowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego do wykonywania. Tym zatem, co odróżniać ma zadania własne - nawet jeśli ich wykonywanie ma charakter obligatoryjny - od zadań zleconych, jest przede wszystkim ich lokalny charakter”⁸.*

Jednocześnie, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w cytowanym orzeczeniu, lokalny charakter zadania nie może być uznany za jedyną cechę zadań własnych, pozwalającą je odróżnić od zadań zleconych – *„Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko tej danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne, a więc odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej, (...). Zatem wśród zadań o charakterze lokalnym większość stanowią zadania, które we współczesnym państwie muszą być w takim lub innym zakresie przez samorząd wykonywane”.*

Oprócz lokalnego charakteru zadania, dla uznania go za zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego, koniecznym jest stwierdzenie, iż wykonuje je ona we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność – *„Ustrojodawca nadaje więc szczególne znaczenie przymiotnikowi "własne" przy określaniu tego rodzaju zadań. Zadanie własne to zadanie, które w świetle art. 16 ust. 2 zdania 2 Konstytucji samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem zadania jedynie do wykonania. Z art. 166 ust. 2 Konstytucji wynika zatem, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych sprowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania. Sposób*

⁸ Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04.

wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze j.s.t. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie⁹.

Wreszcie dla przesądzenia, iż zadanie realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego jest zadaniem realizowanym przez nią jako własne, koniecznym jest powiązanie go z dochodami własnymi – „Trudno bowiem uznać, iż przymiotnik „własne” użyty jest w art. 166 i art. 167 ust. 2 Konstytucji w całkowicie odmiennym znaczeniu. Zadania własne to zadania, które zasadniczo samorząd wykonuje nie tylko w imieniu własnym, lecz i na własną odpowiedzialność, w tym także i finansową. To oznacza, że podstawowym źródłem finansowania zadań własnych powinny być dochody własne samorządu”¹⁰.

Z kolei zadania zlecone są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego obok zadań własnych i mają one charakter ogólnopaństwowy. Zadania te gmina, powiat, województwo wykonują nie w imieniu własnym, ale w imieniu administracji rządowej. Zadania te mogą być nakładane w drodze ustawy lub na podstawie porozumienia pomiędzy gminą, powiatem czy województwem a organem administracji rządowej. Tryb zlecenia tych zadań i zabezpieczenia na ten cel środków finansowych określa ustawa.

Podział zadań na własne i zlecone ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia ochrony samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie zadaniowo-kompetencyjnym¹¹. W świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego, jak ma to miejsce w art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

Zadanie polegające na wydawaniu przez marszałka województwa zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości należących do miast na prawach powiatu jest nowym zadaniem województw, które w poprzednim stanie prawnym nie posiadały żadnych kompetencji w tym zakresie. Przed wejściem w życie kwestionowanego przepisu zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości należących do miast na prawach powiatu wydawał starosta.

Przejęcie przez samorządy województw zadań i kompetencji w postaci wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów dla nieruchomości należących do miast na prawach powiatu, na podstawie regulacji zawartej w art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody zmierzać ma, jak się wydaje, do wyeliminowania problemów natury proceduralnej, będących konsekwencją postanowień zawartych w art. 24 k.p.a.¹² zobowiązujących do wyłączenia się od rozstrzygania w sprawie pracowników pozostających z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki.

W sytuacji gdy prezydent miasta wykonuje jednocześnie obowiązki starosty jako organ reprezentujący miasto na zewnątrz oraz także jako pracownik urzędu miasta, podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 § 1 pkt 1 i 4 k.p.a., co w konsekwencji wyłącza możliwość upoważnienia przez niego do załatwienia tej sprawy jego zastępców i pozostałych pracowników urzędu miasta. Miasto będące właścicielem nieruchomości posiada bowiem własny interes prawny w postępowaniu dotyczącym usuwania drzew lub krzewów z nieruchomości stanowiących jego własność, stąd organ wykonawczy miasta powinien podlegać wyłączeniu od załatwienia takiej sprawy. Konsekwencją takiego stanu prawnego jest konieczność

⁹ wyrok K 30/04

¹⁰ wyrok K 30/04

¹¹ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Lex 2011

¹² ustawa a dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 2013. 267 j. t. ze zm.

wystąpienia w każdej indywidualnej sprawie na podstawie art. 26 § 2 w zw. z § 3 k.p.a. do właściwego miejscowo samorządowego kolegium odwoławczego o wyznaczenie innego starosty do załatwienia sprawy.

Przede wszystkim jednak *ratio legis* regulacji zawartej w art. 90 ust. 1 i ust. 2 jest chęć zapewnienia jednolitego stosowania na terenie całego kraju przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody, niezależnie od tego czy przepisy te będą stosowane w stosunku do nieruchomości prywatnych czy komunalnych.

Artykuł 90 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przewiduje kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta miasta do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów wyłącznie w stosunku do nieruchomości, które nie należą do gminy. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, jako, że wójt, burmistrz, prezydent miasta zarządza mieniem komunalnym, do którego należy zaliczyć także drzewostan, a łączenie tej funkcji z funkcją urzędnika wydającego zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości gminnych i nakładającego kary pieniężne za naruszenie przepisów ustawy mogłoby nasuwać wątpliwości, co do równego traktowania w tym zakresie obu kategorii nieruchomości – prywatnych i komunalnych. Zasadnym zatem było wskazanie organu zewnętrznego, któremu powierzono kompetencje do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów należących do gminy – organem tym uczyniono starostę.

Analogiczne względy zadecydowały o przekazaniu kompetencji do wydawania przedmiotowych zezwoleń marszałkowi województwa, w sytuacji gdy usunięcie drzew i krzewów miałoby dotyczyć terenów miast na prawach powiatu, gdzie realizacja czynności, o których mowa w art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody przez prezydenta miasta na prawach powiatu sprawującego funkcję starosty, mogłaby narazić go na zarzut braku obiektywizmu.

Reasumując, interes publiczny wymaga by kryteria, w oparciu o które podejmowane są decyzje o wydaniu zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów należących do wszystkich miast na prawach powiatu w województwie były jednolite. Kompetencje, tak starosty w odniesieniu do mienia gminnego, jak i marszałka w odniesieniu do nieruchomości miast na prawach powiatu mają zatem *quasi* nadzorczy charakter. Organy te w toku realizacji zadania realizują podwójną funkcję „kontrolera” mienia komunalnego i organu wykonawczego powiatu i województwa.

Z woli ustawodawcy zadanie to ma być zadaniem własnym województw, reprezentowanych przez marszałków, jednak charakter prawny tego zadania jest zupełnie inny.

Zarządzanie ochroną drzewostanu, polegające na stosowaniu przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody nie ma lokalnego charakteru na żadnym szczeblu samorządu terytorialnego, w interesie państwa jest bowiem by ochrona drzewostanu była zapewniona wedle jednolitych standardów w skali całego kraju.

Ustawa o ochronie przyrody kompleksowo uregulowała przesłanki i tryb wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, pobierania opłat i stosowania kar za naruszenie jej przepisów. Stosowanie tych przepisów zlecono organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, którzy działają jak przedstawiciele rządu w terenie. Nadzór nad ochroną drzewostanu, polegający na wydawaniu zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów i wymierzaniu kar za naruszenie przepisów ustawy o ochronie przyrody to zadanie administracyjne lub administracyjno – penalne, a określony ustawą sposób jej realizacji nie nosi znamion kreatywnego wykonywania, w którym uczestniczy organ stanowiący. Jest to zadanie zlecone w

ramach dekoncentracji (nie decentralizacji) wykonywania zadań, którego wykonywanie powierzono organowi nie zaś wspólnocie lokalnej.

Zadanie to zlecone zostało na czas nieokreślony, co oznacza stałe i automatyczne stosowanie i egzekwowanie ustawy o ochronie przyrody przez te organy, jednak ani organizacyjnie, ani w budżetach samorządowych nie zostało ono wyodrębnione. W ten sposób ustawodawca tworzy pozór, iż wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów jest realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadanie własne.

Reasumując, zadanie nałożone na marszałka województwa art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody powinno być traktowane jako zadanie zlecone do wykonania przez władze centralne, nie ma bowiem charakteru lokalnego, w takim sensie, by jego realizacja służyć miała zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej województwa, nie jest też wykonywane w sposób kreatywny, a co za tym idzie, nie może być uznane za zadanie własne w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 166 ust. 1 Konstytucji RP.

W świetle art. 166 Konstytucji ustawodawca nie może całkowicie dowolnie traktować każdego zadania nałożonego na samorząd jako zadania własnego, jak ma to miejsce w przypadku zaskarżonej regulacji.

Przekazaniu do wykonania przedmiotowych zadań marszałkowi województwa nie towarzyszy wyposażenie w dochody służące wyrównaniu uszczerbku w dochodach, będącego skutkiem obowiązku ponoszenia kosztów związanych z jego realizacją, tak jak to uczynił normodawca w odniesieniu do pozostałych szczebli samorządu terytorialnego; zgodnie bowiem z art. 402 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska, wpływy z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa stanowią w 35% przychód Narodowego Funduszu i w 65% - wojewódzkiego funduszu, zaś wpływy z tytułu opłat i kar nakładanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i starostę stanowią w całości dochód odpowiednio budżetu gminy lub powiatu.

Fakt, że wpływy z opłat i kar stanowiące dochód budżetu gmin i powiatów, nie znosi „zleconego” charakteru zadania, którego celem jest ochrona drzewostanu realizowana przez samorządy tego szczebla, gdyż wydatki związane z jego wykonywaniem są prawnie zewnątrznie zdeterminowane, a dochody z tych tytułów pełnią funkcję kompensacyjną dla budżetów tych samorządów.

Kompensaty uszczerbku w dochodach własnych, będącego wynikiem obowiązku stosowania przepisów art. 83 – 89 ustawy o ochronie przyrody, samorząd województwa z mocy art. 402 ust. 5 ustawy - Prawo ochrony środowiska został pozbawiony, co również stwarza pozór wykonywania przedmiotowego zadania, jako zadania własnego przez ów podmiot.

W toku prac nad ustawą o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw dostrzeżono nieprawidłowość powyższego rozwiązania.

Uchwała Senatu RP z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw w poprawce 9 wprowadziła następującą zmianę w treści przedmiotowego przepisu: wyrazy „które stanowią w 35% przychód Narodowego Funduszu i w 65% – wojewódzkiego funduszu” zastępuje się wyrazami „które stanowią w całości dochód budżetu samorządu województwa”. Izba zwróciła uwagę, iż ustawodawca odmiennie potraktował samorząd województwa

w zakresie uzyskiwania dochodu z tytułu opłat i kar nakładanych za usunięcie drzew lub krzewów nakładanych przez marszałka województwa. Środki te mają stanowić w 35% przychód Narodowego Funduszu i w 65% - wojewódzkiego funduszu. W przypadku opłat i kar nakładanych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę stanowią one w całości dochód odpowiednio gminy lub powiatu. Zdaniem Izby to zróżnicowanie nie jest uzasadnione, w związku z tym przyjęto poprawkę nr 9, która przesądziła, że środki z tytułu opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu nakładane przez marszałka województwa stanowić miały dochód samorządu województwa.

Komisje: Finansów Publicznych, Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa po rozpatrzeniu powyższej uchwały Senatu na posiedzeniu w dniu 23 czerwca 2015 r. zwróciły się do Sejmu z wnioskiem o przyjęcie poprawki nr 9 uchwalonej przez Senat.

Sugerowana poprawka została jednak odrzucona przez Sejm w głosowaniu nr 81 na posiedzeniu nr 95.

W takim stanie prawnym Wnioskodawca upatruje naruszenia normy wyrażonej w art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 lipca 2013 r.¹³ „Wyklucza to, co do zasady, możliwość przekazania jednostkom s.t. nowych zadań bez zapewnienia im środków na ich realizację, z drugiej jednak strony pozwala też na zmniejszenie dochodów jednostek s.t. w wypadku odjęcia im jakiegось zadania”.

Wnioskodawcy znane są poglądy Trybunału Konstytucyjnego, iż „(...)samo zwiększenie zakresu zadań samorządu terytorialnego bez zmian w systemie finansowania nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli dotychczasowe źródła dochodów pozwalają na wykonywanie wszystkich zadań publicznych”¹⁴ oraz, że „Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że to, iż dochody własne jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie powierzone im zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu wynikającej z art. 167 Konstytucji zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli ogólny poziom wszystkich dochodów publicznych nie zapewnia realizacji wszystkich zadań publicznych”¹⁵, jednak „Zasada adekwatności wyposażania samorządów w dochody w relacji do przypadających im zadań publicznych winna być interpretowana nie tylko w aspekcie odpowiedniej wydajności finansowej źródeł dochodów, lecz także adekwatności konstrukcji prawnych, określających źródła finansowania w relacji do rodzajów zadań samorządów”¹⁶. „Wybór zatem sposobu finansowania obligatoryjnych zadań własnych to wybór modelu ustrojowego pozostający w gestii swobody politycznej ustawodawcy - tak długo, jak długo zadaniu można przypisać cechy zadania własnego”¹⁷.

¹³ K 13/10.

¹⁴ wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2010 r., P 1/08.

¹⁵ por. wyrok TK z 7 czerwca 2001 r., sygn. K 20/00.

¹⁶ wyrok K 30/04.

¹⁷ wyrok K 30/04.

Zadanie polegające na wydawaniu przez marszałka województwa zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości należących do miast na prawach powiatu nie nosi cech zadania własnego województwa, a co za tym idzie następstwem nałożenia tego rodzaju nowego zadania, zasadniczo powinno być zastosowanie innych instrumentów prawnych wyposażania samorządu w dochody niż zmiana (poszerzenie źródeł) dochodów własnych.

Postulat innego niż w odniesieniu do dochodów własnych i subwencji podziału zasobów publicznych za pomocą dotacji na zadania zlecone wynika z odmiennego charakteru zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

W przypadku zadań zleconych mamy do czynienia z odpowiedzialnością solidarną władz centralnych i samorządowych za wykonywanie zadań zleconych. Te pierwsze odpowiadają politycznie i prawnie za zakres zadania zleconego oraz odpowiednie sprecyzowanie ustawowe sposobu i trybu wykonywania tego zadania, a także za wysokość i terminowość przekazywanej dotacji. Te drugie za sposób wykonywania zadania.¹⁸

W przekonaniu Wnioskodawcy, w przedmiotowej sprawie zachodzi ewidentna sprzeczność między cechami zadania, a skutkami odnoszonymi się do odpowiedzialności finansowej za jego wykonywanie. Ustawodawca nie tylko nie przewidział dotowania samorządu województwa z budżetu państwa, w związku z faktem zlecenia mu w drodze ustawy nowego zadania do wykonania, ale uznał, iż zbędnym jest wyrównanie uszczerbku w dochodach tego samorządu w ogóle, pozbawiając województwa również wpływów z opłat i kar pobieranych w związku z zarządzaniem ochroną drzewostanu na terenach należących do miast na prawach powiatu.

Uszczerbek w dochodach stanowiących zasoby finansowe Województwa Mazowieckiego wiąże się z koniecznością pokrycia przez ów podmiot kosztów stworzenia i utrzymywania nowych etatów dla osób wydających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów należących do miast na prawach powiatu. Obecnie Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie zatrudnia i szkoli nowych pracowników do realizacji przedmiotowego zadania a ich docelowa liczba zostanie określona po upływie czasu, który pozwoli na określenie rozmiaru zadania, w szczególności czynności których wykonanie łączy się z realizacją zadania.

Szczegółowe, szacunkowe zestawienie, oparte na obliczeniach dotyczących skali realizacji tego zadania w miastach na prawach powiatu położonych na obszarze województwa mazowieckiego w latach 2013 – 2014 i pierwszej połowie 2015 roku, zawiera załącznik do niniejszego wniosku.

Konieczność stworzenia i utrzymywania przez Wnioskodawcę etatów dla osób wydających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wynika z faktu, że Województwo Mazowieckie nigdy wcześniej nie realizowało tego zadania. Zatrudnieni obecnie w Urzędzie Marszałkowskim specjaliści są obciążeni realizacją dotychczasowych zadań województwa. Ponadto, pracowników zatrudnionych na nowo stworzonych etatach związanych z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów należących do miast na prawach powiatu, należy wyposażyć w odpowiedni sprzęt specjalistyczny, w tym specjalistyczny sprzęt pomiarowy posiadający stosowne atesty, odpowiednią odzież oraz samochód terenowy umożliwiający dojazd do miejsca oględzin i dokonania czynności o których mowa w art. 83 c i art. 83 d ustawy o ochronie przyrody (między innymi: dokonania oględzin w zakresie występowania, w obrębie

¹⁸ T. Dębowska - Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji [w:] Finanse komunalne a Konstytucja*, Warszawa 2012, s. 32.

drzew i krzewów przeznaczonych do usunięcia, gatunków chronionych; pomiaru objętości bryły korzeniowej, kształtu systemu korzeniowego, pomiaru obwodu pnia drzewa, pomiaru wielkości powierzchni z której zostanie usunięty krzew).

Tym samym, z budżetu województwa została obligatoryjnie wyłączona pewna część dochodów własnych, które służyć mają finansowaniu zadania zleconego, tak jak zadania własnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wielokrotnie przywoływanym wyroku K 30/04 "Ceną" za *takie całkowicie dowolne przypisanie do zadań własnych - zadania, które ze swej natury nie może być uznane za zadanie własne, jest m.in. niszczenie gwarancji finansowych dla samorządu - określonych w art. 167 Konstytucji*" oraz „(...)powoduje to, że konstytucyjny podział dochodów na te, które służą przede wszystkim zadaniom własnym, oraz te, które służą zadaniom zleconym, traci na znaczeniu”.

Ponadto, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny „są jeszcze inne konstytucyjne względy ograniczające swobodę ustawodawcy. Wiążą się one z wymaganiami przejrzystości i jawności ustroju finansów publicznych państwa.(...) Takie właśnie przesłanki legły m.in. u podstaw gwarancji zawartych w art. 167 ust. 4 Konstytucji, który mówi o odpowiedzialności państwa za skutki finansowe zmian zadań i kompetencji”¹⁹.

W obliczu powyższych ustaleń, zdaniem Wnioskodawcy, art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z o ochronie przyrody w związku z art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska narusza art. 167 ust. 4 Konstytucji. Jego mocą bowiem zostało nałożone na samorządy województw nowe zadanie, któremu nie towarzyszyły zmiany w podziale dochodów publicznych ani w ogóle, ani mające charakter odpowiedni, czyli taki, jakiego wymaga art. 167 ust. 4 Konstytucji.

Marszałek Województwa

Adam Strusiak

Odpisy – 5 egz.

Załączniki:

- 1) Uchwała Nr 14/16 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 25 stycznia 2016 r.
- 2) Tabela zawierająca szczegółowe zestawienie informacji dotyczących skali realizacji zadania polegającego na wydawaniu decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów wydanych w latach 2013, 2014 i pierwszej połowie 2015 r. w miastach na prawach powiatu położonych na obszarze Województwa Mazowieckiego.

¹⁹ wyrok K 30/04