



Janina Ciechanowicz-McLean*

Uniwersytet Gdański

ZADANIA I KOMPETENCJE GMINY W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA – KIERUNKI ZMIAN

Wstęp

Problematykę ochrony środowiska pod względem jej zasięgu podzielić można na trzy kategorie: na problematykę lokalną, regionalną i globalną. Problematyka lokalna wiąże się głównie z funkcjonowaniem osiedli ludzkich. Problematyka regionalna obejmuje obszary lądowe wraz z wodami morskimi podlegającymi jurysdykcji państwa nadbrzeżnego. Przykładowo można tu podać problematykę ochrony środowiska w gminach nadmorskich lub pasie przybrzeżnym¹. Problematyka globalna dotyczy spraw o zasięgu światowym takich jak: zmiana klimatu, efekt cieplarniany, zanieczyszczenie mórz. Powyższy podział, jakkolwiek klarowny z punktu widzenia kryterium regulacji prawnej przez prawo krajowe, unijne i międzynarodowe, w rzeczywistości nie jest jednak tak oczywisty. Powstające wydawałoby się jednostkowo i w sposób ograniczony szkody ekologiczne, m.in. przez spalanie w piecach i paleniskach przydomowych śmieci komunalnych i niskiej jakości węgla, po pewnym czasie kumulują się, prowadząc do dużego zanieczyszczenia powietrza w miastach (np. Kraków) aż do negatywnych skutków typu efektu cieplarnianego.

Również rzeki, odprowadzające z pól resztki nawozów oraz ścieki komunalne i wody opadowe do morza, zanieczyszczają nie tylko wody wewnętrzne danego państwa, ale również obszar morza pełnego.

Wskazane przykłady z zakresu problematyki ochrony środowiska pod względem jej zasięgu i kryterium regulacji wskazują, że właściwe realizowanie zadań i kompetencji gminy w tej dziedzinie może wywierać pożądaną wpływ na ochronę środowiska w ujęciu nie tylko lokalnym, ale także regionalnym i międzynarodowym. Rodzi się zatem pytanie: czy w świetle obowiązującego ustawodawstwa

* prajcm@ug.edu.pl

¹ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska morskiego w pasie nadbrzeżnym*, „Prawo Morskie”, t. XIX, s. 185–196.

istnieją podstawy prawne ku temu, aby gminy mogły odgrywać istotną rolę w zapobieganiu zanieczyszczeniom i ochronie środowiska? Czy po dwudziestu pięciu latach funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce można wskazać na kierunki zmian legislacyjnych, które czyniłyby prawo ochrony środowiska bardziej efektywnym lokalnie? Co też mają z tego lokalne społeczności?

1. Ramy prawne obowiązków gminy w sferze ochrony środowiska

Istota prawna samorządu terytorialnego polega na tym, że gmina ma osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne samodzielnie, to jest w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, korzystając przy tym z ochrony sądowej. Zakres działania gminy jest rozległy, ponieważ obejmuje wszystkie sprawy publiczne, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Są to przede wszystkim sprawy związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności. Należą one do zadań własnych gminy. Zadania te zostały szczegółowo wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym³. Regulacja ta wskazuje, czym gmina ma się zajmować. Nie określa jednak dokładnie, o czym gmina może samodzielnie decydować. To ostatnie wynika z przepisów materialnego prawa administracyjnego⁴. Przepisy te ostatecznie określają szczegółowo treść i przedmiot kompetencji gminy.

Zadania własne gminy można podzielić na cztery rodzaje: Są to zadania obejmujące:

- 1) infrastrukturę techniczną (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna);
 - 2) infrastrukturę społeczną (szkoły, ochrona zdrowia, pomoc społeczna);
 - 3) porządek i bezpieczeństwo publiczne (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne);
 - 4) ład przestrzenny i ekologiczny (gospodarka terenami, ochrona środowiska).
- Analizując udział gminy w sferze ochrony środowiska, w literaturze⁵ dokonano podziału zadań we wskazanej dziedzinie na kilka grup.

Wyodrębniono zadania o charakterze organizatorskim, bezpośrednio wykonawczym, zobowiązująco-reglamentacyjnym oraz kontrolno-nadzorczym. Zdaniem Anny Barczak najważniejsza rola przypada gminie w zakresie zadań o charakterze organizatorskim oraz bezpośrednio wykonawczym. Należą one do zadań własnych gminy i one to będą przedmiotem naszych rozważań w tym artykule.

² *Handbook of Environmental Law*, edited by Rob Harris, Wellington, 2004, s. 98–106, 128–138.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.

⁴ J. Ciechanowicz, *Kompetencje samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i kształtowania środowiska*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, z. 2, s. 97–107.

⁵ A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 54–56; *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 81–82.

2. Planowanie przestrzenne w gminie polem konfliktów

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na podejmowaniu czynności oddziałujących na stan środowiska jako całości lub na poszczególne jego elementy. Najważniejszą rolę w tej grupie zadań przypisuje się instrumentom planistycznym, zapewniającym racjonalną organizację działań w gminie z zakresu ochrony środowiska. Chodzi tu zarówno o gminne programy ochrony środowiska, gminne plany gospodarki odpadami. W zakresie gminnego gospodarowania przestrzenią na uwagę zasługują: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa wymagają aby interesy środowiskowe były uwzględniane właśnie w aktach planowania przestrzennego⁶. Dość istotną rolę pełnią instrumenty o charakterze uchwałodawczym. Przyjmują one postać planów przyjmowanych w formie uchwały przez radę gminy. Wymienić tu można plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz plan gospodarowania na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych, a także program zapobiegający bezdomności zwierząt.

Zdaniem T. Bąkowskiego nakaz uwzględniający w procesach planistycznych i gospodarowania przestrzenią wymagań ochrony środowiska jest wyrazem troski ustawodawcy o tę kategorię wartości o charakterze powszechnym, która tworzy płaszczyznę realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony w obowiązującym stanie prawnym występuje prawdziwa inflacja różnego rodzaju planów i programów z zakresu gospodarki leśnej i ochrony przyrody, odnoszących się do obszarów leśnych⁷.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przyjmując za podstawę działań zrównoważony rozwój, określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Niezależnie od rangi, wszelkie dokumenty, które decydują o zagospodarowaniu przestrzeni w gminie, muszą określać zasady ochrony środowiska i przyrody oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów⁸. Na tym tle dochodzi do konfliktów, ponieważ lokalne środowiska nie zawsze chcą uwzględniać aspekty ekologiczne w planowaniu przestrzennym.

⁶ A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 89–90.

⁷ Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Komentarz, Kraków 2004, s. 15–18.

⁸ A. Fogel, M. Geszprych, A. Kosieradzka-Federczyk, M.A. Król, I. Zachariasz, *Ograniczenia w zabudowie i zagospodarowania terenu a ład przestrzenny. Przepisy odrębne wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, pod red. A. Fogel, Warszawa 2014, s. 112.

⁸ *Kompendium wiedzy o sieci Natura 2000 dla samorządu*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011, s. 30.

W Polityce Ekologicznej Państwa sformułowano jako cel: przywrócenie właściwej roli planowania przestrzennego na obszarze całego kraju, które powinno polegać na odejściu od stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zapewnieniu stosowania instrumentu, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Obecnie nie ma regulacji prawnych, które wyeliminowałyby decyzje o warunkach zabudowy⁹.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały w 2012 r. tylko 27,5% powierzchni kraju. Stan taki wpływa na osłabienie procesów inwestycyjnych i na ogólną destrukcję przestrzeni poprzez jej fragmentację. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 (KPZK 2030) wiąże proces planowania przestrzennego z zasadą zrównoważonego rozwoju. Musi ona uwzględniać stałą ochronę wartości wysoko cenionych – jak ochrona przyrody, krajobrazu, czy innych walorów środowiska. Istotne wzmocnienie obowiązku uwzględniania wymagań ochrony tych walorów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko [dalej: o.o.ś.]¹⁰.

Ustawa ta nakłada obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektów koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego (art. 46).

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest postępowaniem obejmującym m.in. sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, która zgodnie z art. 51 ustawy OOŚ określa, analizuje i ocenia m.in. istniejący stan środowiska. Również opracowania ekofizjograficzne sporządzane dla potrzeb planowania przestrzennego zgodnie z art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [dalej: p.o.ś.], powinny obejmować rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska (§6 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych¹¹. Przepisy te wskazują na potrzebę uwzględnienia wyników monitoringu środowiska w prognozie, jednak nie jest to bezpośredni wymóg ustawowy.

Art. 52 ust. 3 ustawy o.o.ś. stanowi, że mogą być ustalone w drodze rozporządzenia dodatkowe wymagania, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy oraz uwzględniając:

- formę sporządzenia prognozy,

⁹ *Raport z realizacji polityki ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do 2016 roku*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, lipiec 2014 r., s. 102 i n.

¹⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.); J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 17.

¹¹ Dz.U. Nr 155, poz. 298.

- zakres zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w prognozie,
- zakres terytorialny prognozy,
- rodzaje dokumentów zawierających informacje, które powinny być uwzględnione w prognozie.

Do chwili obecnej rozporządzenie takie nie zostało wydane, nie powstały też ogólne wytyczne metodyczne dotyczące uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego wymagań ochrony środowiska i gospodarki wodnej czy wyników monitoringu środowiska.

Wiele gmin w latach 2009–2012 w planach zagospodarowania przestrzennego formułowało ograniczenia związane z koniecznością ochrony przyrody, głównie wynikające z zakazów obowiązujących na terenach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, m.in. związanych z lokalizacją inwestycji czy ograniczeniami zabudowy. Od 2001 r. nie udało się utworzyć żadnego nowego parku narodowego ani powiększyć istniejącego (od 2009 r.) Podejmowane były próby powiększenia Białowieskiego Parku Narodowego czy utworzenia Mazurskiego Parku Narodowego, ale nie przyniosły one rezultatów z powodu braku zgody lokalnych samorządów. Samorządy w 2000 r., dzięki nowelizacji ustawy o ochronie przyrody¹², zyskały prawo blokowania planów powiększania i tworzenia nowych parków narodowych. Weto dotyczy nie tylko terenów prywatnych i gminnych, ale także należących do skarbu państwa. Samorządy nie chcą parków, ponieważ wolą chronić interesy lobby łowieckiego i drzewnego. Organizacje pozarządowe – ekologiczne proponują zmiany w ustawie – prawo weta chcą zastąpić obowiązkiem konsultacji, bo dlaczego samorządy mają decydować co się dzieje z lasem skarbu państwa. „Oddajcie parki narodowe” pod takim hasłem ekologdy promują akcję tworzenia nowych parków narodowych.

Gminy, których ponad połowę powierzchni stanowią obszary parków narodowych, rezerwatów przyrody czy obszary Natura 2000, a ich wskaźnik dochodów podatków na jednego mieszkańca jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, mają prawo korzystać ze środków Ministerstwa Środowiska na rzecz „zielonych gmin”. Mogą uzyskać: zwiększony poziom umorzenia pożyczki, obniżone oprocentowanie, zwiększony poziom intensywności dofinansowania, obniżony minimalny próg dotacji lub pożyczki.

Wsparcie zielonym gminom oferują również Lasy Państwowe poprzez prowadzenie wspólnych projektów. Należy dodać, że przedsiębiorstwo to jest płatnikiem podatku leśnego, który stanowi dochód samorządów.

3. Przeregulowanie problematyki odpadów komunalnych

Jednym z najważniejszych zadań gminy w zakresie ochrony środowiska jest stworzenie systemu postępowania z odpadami komunalnymi. Gospodarowanie odpadami komunalnymi należy do zadań gminy o charakterze bezpośrednio

¹² Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21.

wykonawczym. Są to zadania polegające na zobowiązaniu gminy do podejmowania czynności mających bezpośredni wpływ na stan środowiska albo do inicjowania takich działań, w których organy gminy wprawdzie nie wykonują czynności bezpośrednio, ale są ściśle włączone w ich realizację. Będą to zatem wszystkie zadania, polegające na eliminowaniu lub ograniczaniu określonych zagrożeń powodowanych funkcjonowaniem społeczności lokalnych.

Wymienić tu należy zadania dotyczące:

- utrzymania czystości i porządku w gminach oraz gospodarowania odpadami komunalnymi,
- zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- ochrony terenów zieleni i zadrzewień.

Postępowanie z odpadami komunalnymi jest przede wszystkim przedmiotem regulacji ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹³. Znaczenie ma też ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁴. Do omawianej problematyki zastosowanie ma też ustawa – Prawo ochrony środowiska.

Spośród środków prawnych kluczową rolę w gospodarowaniu odpadami komunalnymi w gminie odgrywa regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Uznawany jest za jeden z podstawowych instrumentów umożliwiających gminie wypełnienie obowiązków organizatorskich. Regulamin ten jako źródło prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, która go wydała, wiąże wszystkich znajdujących się na terenie gminy. Uchwalenie regulaminu należy do kompetencji rady gminy, która nie może delegować tego obowiązku na inny podmiot.

Gminy nieterminowo uchwalają regulaminy utrzymania czystości i porządku na swych terenach. Problemy występują na trzech płaszczyznach:

- zezwalania na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- ewidencji umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych¹⁵,
- egzekwowania przez gminę obowiązków właścicieli nieruchomości.

Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy powinny być zgodne z innymi przepisami i nie powtarzać kwestii uregulowanych już w ustawie, ponieważ są uzupełnieniem ustawy w zakresie przez nią określonym.

W wyroku z dnia 9 września 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził¹⁶, że nie można traktować regulaminu utrzymania czystości i porządku

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.

¹⁴ B. Barczak, *Zadania gminy w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, „Odpady i Środowisko”* 2006, nr 2 (38), s. 65 (Dz.U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.).

¹⁵ A. Barczak, *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce*, [w:] *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej*, red. E. Jasiuk, G.P. Maj, Radom 2012, s. 239–252.

¹⁶ Syg. akt II OSK 654/14. Szerzej A. Barczak, A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Odpowiedzialność gminy za realizację zadań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowi-*

w gminie jako aktu, do którego wprowadza się wszelkie regulacje związane z odpadami komunalnymi. Ustawa w art. 4 przewiduje określony katalog spraw, które powinny zostać opisane w regulaminie. Przekraczanie delegacji uderza w zaufanie obywateli do organów oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Samorządowcy z Kłodzka w województwie dolnośląskim przekroczyli granice delegacji ustawowej. W efekcie doszło do zjawiska przeregulowania, czyli normy w dokumencie nałożyły zbyt wiele praw i obowiązków na mieszkańców gminy. Wojewoda w toku postępowania nadzorczego zwrócił uwagę na błędy w wymienionym regulaminie. WSA we Wrocławiu podzielił ocenę wojewody.

Wojewoda zakwestionował m.in. zapis mówiący, że właściciel nieruchomości powinien ją utrzymać w stanie estetycznym. Tymczasem estetyka jest kategorią, której ocena zależy od subiektywnych odczuć poszczególnych ludzi i w związku z tym nie może być egzekwowana przez prawo. Poza tym wojewoda zakwestionował normę mówiącą, że mieszkańcy są zobowiązani do minimalizowania używania opakowań jednorazowych oraz podejmowania działań zmierzających do ponownego wykorzystania lub naprawy przedmiotów użytkowanych. Kwestię recyklingu reguluje ustawa o odpadach z 2012 r., która nie jest podstawą do uchwalania regulaminu utrzymywania czystości i porządku.

Gmina może edukować mieszkańców w zakresie recyklingu opakowań i kreować pozytywne postawy obywateli, ale nie ma kompetencji, by coś nakazywać. Nie może także nakazywać, żeby mieszkańcy wielorodzinnych budynków, np. bloków stosowali się do wewnętrznych regulaminów obowiązujących we wspólnotach mieszkaniowych czy spółdzielniach. Są to akty prawa wewnętrznego, a nie akty prawa miejscowego.

WSA podzielił ogólne rozumienie przepisów, że w art. 4 ustawy zawarto zamknięty katalog spraw, które powinny znajdować się w regulaminie. W praktyce oznacza to, że błędne jest zarówno zbyt wąskie uregulowanie spraw, jak i przekroczenie granic tego katalogu, co miało miejsce w Kłodzku. Te normy, które wykraczają poza zakres spraw z art. 4, a zostały wprowadzane do regulaminu, muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Dotychczasowe regulacje, w tym kilkukrotne nowelizacje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, są jeszcze niewystarczające do wywiązania się ze zobowiązań unijnych¹⁷. Ustawodawca bardziej winien zwrócić uwagę na doskonalenie obowiązujących regulacji prawnych, a także zadbać o właściwą ich egzekucję¹⁸.

Zgodnie z dokumentem „Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa”, przyjętym przez Komisję Europejską (KE) 23 maja 2014 r.,

ska, red. M. Rudnicki, A. Haladyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 215–232.

¹⁷ Wyrok w sprawie C-196/13 Komisja Włochy. Wyrok w sprawie C-378/13 Komisja Grecja.

¹⁸ A. Barczak, M. Górski, *Jakość regulacji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska (na przykładzie przepisów dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi)*, [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławkowetko, Warszawa 2012, s. 438–459.

ze środków unijnych będą finansowane jedynie projekty uwzględnione w planach inwestycyjnych dotyczących gospodarki odpadami komunalnymi tworzone przez zarządy województw. Ustawa przewiduje obowiązek sporządzania tych planów przez zarządy województw uzgadniane z ministrem właściwym do spraw środowiska. Plany inwestycyjne będą załącznikiem do wojewódzkich planów gospodarki odpadami (w.p.g.o.) i będą stanowić podstawę finansowania inwestycji zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym¹⁹.

4. Nadmierna penalizacja w ochronie zieleni i zadrzewień

Kolejną kategorią zadań przewidzianych dla gminy i związanych z korzystaniem z przyrody jest ochrona zieleni i zadrzewień. Środkiem, który służy realizacji zadań ochrony zieleni, w szczególności drzew i krzewów, jest obowiązek uzyskania zgody organu gminy na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości²⁰. Zezwolenie ma charakter decyzji uznaniowej. Nie trzeba uzyskać zezwolenia na wycięcie drzew na nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, na plantacjach drzew, drzew młodszych niż 10 lat. Za pozwolenie wycięcia drzewa generalnie trzeba zapłacić. Stawki dla wybranych rodzajów i gatunków drzew w 2014 r. wynoszą za 1 cm obwodu pnia drzewa na wysokości 130 cm.

Np. dla topoli, olchy –13,52 zł

dla brzozy, modrzewiu – 36, 75 zł

dla jodły –337, 21 zł za 1 cm obwodu pnia

Kara za wycięcie drzewa bez zezwolenia wynosi trzykrotność stawek zwykłych. Pomimo tego mieszkańcy gmin, którzy bez zezwolenia usuwali np. lipy czy topole, wygrywają procesy w sądach administracyjnych.

W Naczelnym Sądzie Administracyjnym zapadły wyroki uchylające decyzje w sprawie nałożenia kar na mieszkańców, którzy wycieli drzewa bez zezwolenia²¹. Dotyczyło to osób z Krakowa, Piotrkowa Trybunalskiego, Tarnobrzegu. Groziło im około 50 tys. złotych kary za usunięcie tui lub lipy. W wyniku tych wyroków samorządy będą musiały ponownie rozpatrywać ich sprawy i być może unikną płacenia aż tak wysokich kwot. W rozpatrywanych przypadkach została złamana zasada proporcjonalności, czyli nakładane na mieszkańców kary są nieadekwatne do czynu i szkody wyrządzonej w środowisku. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2014 r.²² orzekł, że wymierzanie drakońskich kar za wycięcie drzew jest niezgodne z Konstytucją. Dał 18 miesięcy na wygaśnięcie tych niekonstytucyjnych przepisów. Sądy administracyjne mają możliwość od-

¹⁹ <http://www.mos.gov.pl/w-sejmie-o-gospodarce-odpadami/> dostęp: 19.1.2015/.

²⁰ Art. 83 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627). Obwieszczenie Ministra Środowiska z dnia 24 października 2013 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz stawek kar za zniszczenie zieleni na rok 2014 (M.P. z 2013 r., poz. 835).

²¹ Sygnatura akt II OSK 2697/14; II OSK 2700/14.

²² Sygnatura akt SK 6/12.

stąpienia od stosowania norm prawnych i bezpośredniego odwoływania się do Konstytucji.

Przy rozpatrywaniu spraw tego typu wyroki nie mogą zapadać automatycznie. Za każdym razem trzeba brać pod uwagę np. sytuację materialną ukaranej osoby oraz proporcjonalność wymierzanej kary.

W Sejmie procedowany jest projekt nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, który zawiera propozycję zmian również do ustawy o ochronie przyrody z 2014 r. Proponuje się takie zmiany jak to, że kara pieniężna za zniszczenie lub wycięcie drzew albo krzewów bez zezwolenia zostanie zmniejszona z trzykrotnej do dwukrotnej wysokości opłat za usunięcie takiej rośliny. Będzie możliwość jej obniżenia o 50%, m.in. w przypadku drzew obumarłych lub złamanych oraz w sytuacji, gdy usunięto je z własnej nieruchomości i nie ma to związku z działalnością gospodarczą, a zainteresowanego nie stać na uiszczenie kary. Możliwe także będzie zróżnicowanie opłat na terenach miejskich i zurbanizowanych. Są to propozycje idące w dobrym kierunku, ponieważ przepisy prawa zostaną urealnione.

Przedstawione wyżej kierunki zmian powinny usprawnić system ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Istnieje potrzeba uaktualnienia przedmiotowych przepisów oraz uwzględnienia postulatów obywateli i interpelacji poselskich.

5. Zakończenie

Na pytania postanowione na wstępie, czy przydzielone gminom kompetencje i zadania w zakresie ochrony środowiska będą sprzyjać rozwiązywaniu problemów środowiskowych, należy, zdaniem autorki, odpowiedzieć zdecydowanie twierdząco. W gestii gmin pozostawiono niewielką ilość zadań o charakterze lokalnym, ale o znacznym wpływie na stan środowiska na płaszczyźnie regionalnej.

Główną rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom ekologicznym odgrywają przede wszystkim organy rządowej administracji ogólnej i naczelne organy państwa. Tworzą one warunki instytucjonalne oraz finansowe wymuszające osiągnięcie określonych standardów jakości środowiska. W związku z tym gminy otrzymały niewielką, ale ważną grupę zadań do wykonania w ramach przydzielonych im kompetencji. Istotne znaczenie wśród tych zadań mają zobowiązania związane z gospodarowaniem przestrzenią, ponieważ to zagadnienie i ochrona środowiska zostały ze sobą ściśle powiązane. Ustawodawca wprowadził obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym m.in. wymagań ochrony środowiska. Najmocniejszą pozycję w tym zakresie ma gmina ze względu na to, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przez gminy mają rangę obowiązującego powszechnie przepisu prawa. Oznacza to, że wszelkie programy, plany i strategie formułowane na wszystkich szczeblach podziału kraju mają tylko wtedy szanse realizacji, jeżeli znajdują odzwierciedlenie

w konkretnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²³. Z drugiej jednak strony liczba planów i programów, które musi sporządzić gmina, jest zbyt duża. Często są to dokumenty fikcyjne, bez żadnej wartości merytorycznej, sporządzone przez niekompetentne osoby.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi oraz nadzorują gospodarowanie tymi odpadami. Uchwalone przez rady gmin regulaminy utrzymania czystości i porządku często zbyt szeroko określają szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zagadnienia te są niekiedy przeregulowane i niedostosowane do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Zadania z zakresu ochrony przyrody są istotnym elementem korzystania ze środowiska i gmina, pomimo niewielkich kompetencji w tym zakresie, również odgrywa znaczącą rolę²⁴. Obowiązek uzyskania zgody na usunięcie drzew lub krzewów jest jednym z najbardziej znanych instrumentów ochrony zasobów przyrody na obszarach miast i wsi. Jest on powiązany z ciężarem ponoszenia opłaty z tytułu ich usunięcia, zaś usunięcie bez zezwolenia co do zasady skutkuje nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Kara ta jest obecnie zbyt dotkliwa dla jej adresatów. Postuluje się jej obniżenie i nowelizację ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.

Odpowiedni projekt jest już w Sejmie (styczeń 2015 r.). Celem tej projektowanej regulacji jest usprawnienie funkcjonowania i organizowania zadań publicznych, które gminy, powiaty i województwa samorządowe wykonują na rzecz obywateli, w tym z zakresu ochrony środowiska. Samorządy, dzięki ponad 20-letniemu funkcjonowaniu, dysponują dużym doświadczeniem i wystarczającym zapleczem kadrowym, aby lepiej wykonywać zadania publiczne wynikające z przepisów ustawy o ochronie przyrody i ustawy – Prawo ochrony środowiska.

²³ A. Kaczmarek, *Kompetencje i zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska na tle rozwiązań europejskich*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 3 (27), s. 76–84.

²⁴ S. Śladkowski, B. Bonisławska, *Administracja publiczna w środowisku*, Warszawa 2010, s. 22–26; *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Szalewska, K. Karpus, Toruń 2014, s. 211–213.

Janina Ciechanowicz-McLean

TASKS AND THE COMPETENCES OF MUNICIPALITIES CONCERNING ENVIRONMENTAL PROTECTION – TRENDS

Environmental protection is one of the main tasks of a municipality. At the same time, tasks in this area are very diverse and extensive. The Author presents three best known tasks of a municipality: spatial planning, municipal waste management and the protection of trees and shrubs. Within these spheres some amendments of current law are proposed in order to meet the demands of residents and to rationalize the impact of municipalities on environmental protection. The main conclusion that can be drawn from the above presentation is that the most important role of a municipality refers to tasks of organizational and directly - executive nature, examples of which have been presented in the article.