

## Ochrona przyrody jako zadanie samorządu terytorialnego

dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

### 1. Przyroda jako przedmiot ochrony prawnej

W ustawodawstwie polskim termin „przyroda” nie posiada definicji legalnej. Z treści art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup> definiującego termin „środowisko”<sup>2</sup> wynika, że przyroda jest jednym z elementów środowiska w ujęciu normatywnym. Próby wyprowadzenia pojęcia przyrody podejmowane są w oparciu o art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>3</sup> w powiązaniu z art. 1 u.o.p. W doktrynie wskazuje się, iż definicja ta ma charakter definicji zakresowej<sup>4</sup> poprzez wyliczenie przedmiotu ochrony: zasobów, tworów i składników przyrody, którymi są:

- 1) dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby;
- 2) rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową;
- 3) zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia;
- 4) siedliska przyrodnicze;
- 5) siedliska zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- 6) twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt;
- 7) krajobraz;
- 8) zieleń w miastach i wsiach;
- 9) zadrzewienia.

W rozumieniu art. 2 ust. 1 u.o.p. ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody enumeratywnie wyliczonych w tym przepisie. Celem ochrony przyrody jest:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej;
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego;
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony;
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody;
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup> stwierdza w art. 7, że ochrona środowiska należy do zadań własnych gminy (a także osobno wyliczone m.in. utrzymanie zieleni), ale dalej nie precyzuje zasad realizacji tego zadania. Ustawa z 5 czerwca o samorządzie powiatowym<sup>6</sup> uznaje w art. 4 ust. 1 pkt 13 – ochronę środowiska i przyrody za jedno z wykonywanych przez powiat „określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym”. W ustawie z 5 czerwca o samorządzie województwa<sup>7</sup> art. 11 ust. 1 pkt 4 zachowanie wartości środowiska przyrodniczego, przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń, uznaje za jeden z celów strategii rozwoju województwa, której określenie jest podstawowe

1 Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm. (dalej: p.o.ś.).

2 zgodnie z treścią tegoż przepisu środowisko to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności przyrodniczej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami.

3 t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 142 ze zm. (dalej: u.o.p.).

4 D. Jakubowska [w:] *Prawo ochrony środowiska*, M. Górski (red.), Warszawa 2009, s. 490–491.

5 Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.

6 Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.

7 Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.

wym zadaniem samorządu województwa. Według art. 11 ust. 2 pkt 5 tejże ustawy jednym z elementów polityki rozwoju województwa powinno być racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Określenie zakresu tak ogólnie określonych w ustawach ustrojowych zadań samorządu poszczególnych szczebli możliwe jest przede wszystkim na podstawie analizy przepisów ustaw materialnych z zakresu ochrony środowiska, a w szczególności ustawy o ochronie przyrody.

## 2. Realizacja celów ochrony przyrody

Z art. 4 ust. 1 u.o.p. wynika, iż ochrona przyrody jest obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, a także osób fizycznych. Oznacza to, iż obowiązkiem ochrony obciążone są wszystkie możliwe podmioty uczestniczące w obrocie prawnym (zasada powszechności ochrony), które w swoich działaniach powinny uwzględniać wpływ ich działalności na środowisko przyrodnicze. Natomiast w stosunku do organów administracji publicznej obowiązek ten idzie dalej, gdyż na mocy art. 4 ust. 2 u.o.p. do ich obowiązków należy zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody.

Zgodnie z przyjmowanymi założeniami teorii prawa administracyjnego, przez pojęcie organu administracji publicznej<sup>8</sup>, należy rozumieć organy stanowiące wyodrębnioną część aparatu administracji publicznej, tworzoną na podstawie prawa i w sposób przez prawo przewidziany, działające w imieniu i na rachunek państwa albo w imieniu i na rachunek jednostki samorządu terytorialnego (będącej odrębnym podmiotem władzy publicznej w państwie), wykonujące zadania publiczne zaliczane w tym przypadku do ochrony przyrody. Należy przy tym zaznaczyć, iż dopuszczalne jest zlecenie wykonania zadań ochronnych podmiotom niepublicznym. Warto tu podkreślić, iż zdefiniowany w art. 3 pkt 14 p.o.ś. termin „organ administracji” zakresem podmiotowym obejmuje także inne podmioty, wykonujące zadania ochronne na podstawie zlecenia (ustawowego lub zawartego z organem administracji publicznej). Ograniczając wywody jedynie do zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody na-

leży wskazać, iż adresatem obowiązku ochrony przyrody są wszystkie organy administracji samorządowej, bez względu na to, czy realizują one zadania w zakresie ochrony przyrody czy też nie<sup>9</sup>.

Zgodnie z wyczeniem dokonany w art. 91 u.o.p. organem w zakresie ochrony przyrody jest marszałek województwa, starosta, wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Marszałek województwa, będąc na mocy ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa przewodniczącym zarządu województwa wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, m.in. w sprawach dotyczących korzystania z zasobów województwa. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, wydawanie rozstrzygnięć związanych z usunięciem drzew lub krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miasta – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – należy do kompetencji marszałka województwa.

Starosta, na mocy ustawy o samorządzie powiatowym, ma m.in. następujące kompetencje w zakresie ochrony przyrody: prowadzenie rejestru gatunków dzikiej fauny i flory oraz potwierdzanie wpisu do rejestru poprzez wydanie zaświadczenia. Wydaje nadto zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy. W tym zakresie wymierza także administracyjne kary pieniężne za zniszczenie terenów zieleni albo drzew i krzewów.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, będący na mocy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym organem wykonawczym gminy, do którego właściwości należy m.in. wydawanie decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, realizuje m.in. następujące zadania z zakresu ochrony przyrody:

- 1) zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów z terenu nieruchomości lub na obszarze chronionego krajobrazu, znajdującego się na terenie gminy;
- 2) decyzje w sprawie opłaty za usuwanie drzew lub krzewów;
- 3) wymierza pieniężne kary administracyjne za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów w trakcie wykonywania robót ziemnych lub niewłaściwie wykonywanych zabiegów pielęgnacyjnych;
- 4) nadzoruje zakładanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień;

9 K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 24. Autor ten zauważa, że w pewnych sytuacjach nawet działania organów podatkowych mogą być związane z ochroną środowiska, a co za tym idzie również ochroną przyrody. Nie można bowiem precyzyjnie przewidzieć, w jakim przypadku działalność konkretnego organu może mieć wpływ na ochronę przyrody.

- 5) przygotowuje dokumentację na utworzenie parku gminnego;
- 6) przed wydaniem decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w sąsiedztwie ogrodu botanicznego lub zoologicznego informuje o planowanej inwestycji zarządzającego ogrodem, który w terminie 30 dni może zgłosić zastrzeżenia i wnioski.

Szczególne kompetencje w zakresie ochrony przyrody mają rady gmin, gdyż m.in. mogą one:

- 1) tworzyć parki gminne na terenach pokrytych drzewostanem o charakterze parkowym, stanowiącym własność gminy lub Skarbu Państwa, niepodlegające przepisom o ochronie dóbr kultury;
- 2) wprowadzają i znoszą indywidualną ochronę przyrody w formie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego;
- 3) realizują działania ochrony zadrzewień i zakrzewień na wybranym obszarze gminy<sup>10</sup>.

Kompetencje w zakresie ochrony przyrody posiadają także sejmiki województw.

Realizacja wskazanych powyżej celów ochrony przyrody obejmuje w szczególności:

- 1) nakaz uwzględniania wymagań ochrony przyrody w: strategiach, programach i dokumentach programowych, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- 2) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;
- 3) nakaz prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (jej zakres nie został jednak w ustawie o ochronie przyrody wskazany i trzeba go poszukiwać w przepisach wprowadzających obowiązek działalności informacyjno-edukacyjnej w ochronie środowiska – to jest w art. 77–79 p.o.ś., jest to przy tym obowiązek bez sankcji).

10 M.A. Król [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 669.

## 3. Typy zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody

Odwołując się do uznawanej w doktrynie typologii zadań administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska zaproponowanej przez M. Górskiego można przyjąć, iż samorząd terytorialny w zakresie ochrony przyrody stoi przed koniecznością wykonywania szeregu rozmaitych zadań, które ze względu na treść można podzielić na cztery zasadnicze grupy: zadania o charakterze organizatorskim, reglamentacyjno-zobowiązujące, kontrolno-nadzorcze oraz zadania bezpośrednio wykonawcze<sup>11</sup>. Organy administracji samorządowej dla wykonywania tych zadań wykorzystują rozmaite dopuszczalne przez prawo formy działania.

### 3.1. Zadania o charakterze organizatorskim

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną przyrody, a wykonywane są głównie poprzez system aktów planowania strategicznego zarówno przez organy szczebla centralnego, jak i w szczególności organy samorządu terytorialnego.

Do zadań organizatorskich należy zaliczyć m.in. przyjmowanie i realizację dokumentów programowych i planistycznych, w których muszą być uwzględnione wymagania ochrony środowiska, w tym jego komponentów przyrodniczych. Do takich dokumentów, zgodnie z wyczeniem dokonany w art. w 3 pkt 1 u.o.p., zaliczają się m.in. wspomniane już wcześniej programy ochrony środowiska przyjmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a także przyjmowane przez organy samorządowe akty planistyczne dotyczące gospodarki przestrzennej. Wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska mają służyć ustaleniu i wykonywaniu konkretnie oznaczonych zadań z tego zakresu, również w aspekcie ochrony przyrody. Projekty lokalnych programów ochrony środowiska mają sporządzać odpowiednio zarządy województwa, powiatu o organ wykonawczy gminy, uwzględniając wymagania określone przez p.o.ś. dla polityki ekologicznej państwa. Projekty takich programów powinny być zaopiniowane przez zarząd jednostki wyższego szczebla lub ministra właściwego – w przypadku projektu

11 Zob. szerzej: M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992. Należy jednakże zauważyć, iż zaproponowany przez tegoż autora podział zadań podlega ewolucji, por. M. Górski, *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998 nr 4, s. 15 i n. oraz M. Górski (red.), *Prawo ochrony...* op. cit., Warszawa 2018, s. 99-113.

programu wojewódzkiego. Programy mają być przyjmowane jako uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa), a z ich wykonania mają być sporządzane co 2 lata raporty przedstawiane przez organ wykonawczy radzie lub sejmikowi.

Przykładem zadania organizatorskiego jest również sporządzanie planu ochrony dla parku krajobrazowego, w którym uwzględniane są działania administracji publicznej w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Ustanawia go w oparciu o art. 18 ust. 1 u.o.p. w formie uchwały sejmik województwa (jeżeli park położony jest na terenie kilku województw ustanawia go sejmik województwa właściwy ze względu na siedzibę dyrekcji parku, w porozumieniu z pozostałymi sejmikami), przy czym projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych. Rady gmin wyrażają opinie w formie uchwały. Jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody sejmik odmawia jego ustanowienia. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody. Projekt uchwały w sprawie ustanowienia planu ochrony dla parku krajobrazowego, jak i uchwały w sprawie dokonania zmiany planu ochrony wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

### 3.2. Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące

Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące polegają na kształtowaniu sytuacji prawnej innych podmiotów oddziałujących na środowiskowe dobra przyrodnicze, bądź korzystających z nich. Realizowane są głównie poprzez akty administracyjne (decyzje administracyjne) określające sposób korzystania z zasobów przyrodniczych.

Należy tu podnieść, iż zadania reglamentacyjne w zakresie usuwania drzew lub krzewów są jednymi z bardziej skonkretyzowanych uprawnień, jakie ustawodawca przyznał samorządowi terytorialnemu w ochronie środowiska<sup>12</sup>. Obowiązek uzyskania zgody organu administracji na usunięcie drzew czy krzewów jest jednym z najbardziej znanych instrumentów ochrony zasobów i tworów przyrody na obszarach miast i wsi, funkcjonuje bowiem w ustawodawstwie już od dawna.

Obowiązek ten jest powiązany z koniecznością poniesienia opłaty z tytułu usunięcia, której wysokość jest ustalana w wydanym zezwoleniu, zaś usunięcie bez zezwolenia co do zasady skutkować powinno nałożeniem przez organ administracyjnej kary pieniężnej.

Co do zasady usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, jednak w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, zadania takie wykonuje starosta<sup>13</sup>. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, wydawanie rozstrzygnięć związanych z usunięciem drzew lub krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miasta – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – należy do kompetencji marszałka województwa.

Organ może uzależnić wydanie zezwolenia od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez organ wydający zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.

Należy nadmienić, iż ustawa o ochronie przyrody przewiduje w pewnych przypadkach zwolnienia zarówno z obowiązku uzyskania zezwolenia<sup>14</sup>, jak i z poniesienia opłaty<sup>15</sup>.

13 Wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów na obszarach objętych ochroną krajobrazową w granicach parku narodowego albo rezerwatu przyrody wymaga uzgodnienia odpowiednio z dyrektorem parku narodowego albo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Natomiast zezwolenie na usunięcie drzewa w pasie drogowym drogi publicznej, z wyłączeniem obcych gatunków topoli, wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Warto tu dodać, iż w odniesieniu do drzew lub krzewów położonych na terenie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, następuje przeniesienie właściwości do wydawania decyzji w sprawie zezwolenia na usunięcie na wojewódzkiego konserwatora zabytków.

14 Obowiązek ubiegania się o zezwolenie nie dotyczy osób fizycznych, które zamierzają usunąć drzewa lub krzewy z nieruchomości stanowiącej ich własność, dla celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, aczkolwiek w określonych w ustawie o ochronie przyrody sytuacjach, osoby takie muszą zgłosić organowi zamiar usunięcia. Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie nie dotyczy drzew i krzewów wskazanych w zamkniętym wyliczeniu dokonanym w art. 83f u.o.p. Wyliczenie wskazuje drzewa i krzewy, wobec których ze względu na ich rodzaj, wiek, a także ze względu na ich usytuowanie uniemożliwiają lub utrudniają prowadzenie określonych działań lub funkcjonowanie określonych jednostek nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia na ich usunięcie. Zob. także: K. Gruszecki, *Komentarz do art. 83(f) ustawy o ochronie przyrody*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el, 2017, nr 518895.

15 Opłaty z tytułu usunięcia drzew lub krzewów ponosi posiadacz nieruchomości, z tym, że przepisy wskazują szereg przypadków, w których obowiązek poniesienia opłaty jest wyłączony (art. 86 ust. 1 u.o.p.); w szczególności opłata nie jest ponoszona, jeżeli na usunięcie drzewa nie było wymagane uzyskanie zezwolenia.

W przypadku drzew lub krzewów, które rosną na nieruchomości stanowiącej własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, właściciel nieruchomości jest obowiązany dokonać zgłoszenia<sup>16</sup> do organu ochrony środowiska zamiaru ich usunięcia, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza:

- 1) 80 cm – w przypadku topoli, wierzby, klonu jesionolistnego oraz klonu srebrzystego;
- 2) 65 cm – w przypadku kasztanowca zwyczajnego, robinii akacyjnej oraz platanu klonolistnego;
- 3) 50 cm – w przypadku pozostałych gatunków drzew.

W terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ ma obowiązek dokonania oględzin drzew lub krzewów. Organ w terminie 14 dni od dnia oględzin może, w drodze decyzji administracyjnej, wnieść sprzeciw<sup>17</sup>.

Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące realizowane są niekiedy także z wykorzystaniem formy aktu normatywnego. Ma to miejsce m.in. przy ustaleniu rodzaju i zakresu ograniczeń lub zakazów w korzystaniu z określonej formy ochrony przyrody<sup>18</sup>. Jako przykład można tu wskazać reżim prawny na

terenie parku krajobrazowego<sup>19</sup>, gdzie sejmik województwa jako organ powołujący tę formę ochrony przyrody, na mocy ustawowego upoważnienia, kierując się potrzebami ochrony przyrody podyktowanymi realiami konkretnego parku, zamieszcza w uchwale jako akcie ustanawiającym tę formę ochrony wybrane zakazy i ograniczenia dopuszczone przez ustawodawcę jako możliwe do wprowadzenia na obszarze parku, a wymienione w sposób wyczerpujący w art. 17 u.o.p. (stanowiącym zamknięty katalog tych zakazów i ograniczeń).

19 Park krajobrazowy jest podstawową prawną formą ochrony walorów krajobrazowych środowiska, tworzoną w drodze uchwały sejmiku województwa, uzgadnianej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Uchwała ta określa nazwę parku, jego obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części. Parki obejmują obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe, a tworzone są w celu zachowania, popularyzacji wyżej wymienionych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Podstawą prawną powiększenia, zmniejszenia i likwidacji parku krajobrazowego, podobnie jak przy jego tworzeniu, jest uchwała sejmiku województwa, uzgadniana z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. W każdym przypadku przyjęcie odpowiedniego aktu musi być poprzedzone obligatoryjnie uzgodnieniem z właściwymi miejscowo radami gmin, które podejmują w tym przedmiocie stosowne uchwały.

Obszary mieszczące się w granicach parku krajobrazowego objęte są w zasadzie ochroną krajobrazową, czyli formą ochronną dopuszczającą pozostawienie gruntów rolnych czy obszarów leśnych w gospodarczym wykorzystaniu, przy czym w sytuacji, gdy zaistnieje potrzeba wprowadzenia na obszarze parku krajobrazowego ostrzejszego reżimu ochronnego, może to nastąpić poprzez utworzenie w jego obrębie rezerwatu lub jednej z tzw. form ochrony obiektowej. Wokół parku krajobrazowego fakultatywnie tworzona jest otulina.

Park krajobrazowy to nie tylko obszar chroniony, lecz także jednostka organizacyjna mająca swoje struktury organizacyjne i organy. Ramy organizacyjne mają gwarantować, iż forma ta będzie realizować cele, dla których została utworzona. Organem zarządzającym jest dyrektor parku krajobrazowego, natomiast organem opiniodawczo-doradczym – rada parku krajobrazowego. Oba organy powoływane są przez zarząd województwa. Statut parku krajobrazowego nadawany jest przez sejmik województwa w drodze uchwały (jest to akt wewnętrzny określający wyłącznie strukturę organizacyjną parku).

16 Zgłoszenie winno zawierać imię i nazwisko wnioskodawcy, oznaczenie nieruchomości, z której drzewo ma być usunięte, oraz rysunek albo mapkę określającą usytuowanie drzewa na nieruchomości.

17 Usunięcie drzewa może nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Organ może przed upływem terminu na wniesienie sprzeciwu wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie takiego zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia do usunięcia drzewa.

18 Zob. szerzej: B. Rakoczy, *Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017, s. 433-445.

Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku obszaru chronionego krajobrazu<sup>20</sup>, gdzie zakres dopuszczalnych zakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarze objętym taką formą ochrony przyrody wyznacza art. 24 u.o.p. w formie listy zakazów i ograniczeń, która z jednej strony stanowi pewien wzorzec, z drugiej – wyznacza dopuszczalną granicę obostrzeń, przyjmowanych w drodze uchwały przez sejmik województwa. Zakazy i ograniczenia, podobnie jak w przypadku parku krajobrazowego, nie obowiązują z mocy ustawy, lecz od chwili wejścia w życie aktu konstatającego tę formę ochrony przyrody.

W odniesieniu do tzw. obiektowych form ochrony przyrody, jakimi w myśl art. 6 ust. 1 u.o.p. są pomniki przyrody<sup>21</sup>,

stanowiska dokumentacyjne<sup>22</sup>, użytki ekologiczne<sup>23</sup>, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe<sup>24</sup> ustawodawca przyjął jednolite zasady ich ustanawiania i znoszenia oraz jednolity sposób określania reżimu prawnego. Kompetencje do ustanawiania każdej z wyżej wymienionych form ochrony obiektowej posiada na mocy art. 44 u.o.p. rada gminy, która ustanowienia te realizuje na drodze uchwały<sup>25</sup>. Projekt uchwały wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. W akcie ustanawiającym daną obiektową formę ochrony organ określa – zgodnie z art. 44 ust. 2 u.o.p. – nazwę, położenie, osobę sprawującą nadzór, cele ochrony oraz odnoszące się do danego obiektu (obszaru) lub jego części poddanych ochronie zakazy i ograniczenia. Ustanowione zakazy i nakazy nie mogą jednakże wykraczać poza uzasadnioną potrzebę chronienia danego obiektu, jak i poza stworzony w art. 45 u.o.p. wzorzec zakazów wyznaczający dopuszczalny do wprowadzenia reżim ochronny. Analogicznie do przypadku określania reżimów obowiązujących w obrębie form

20 Obszar chronionego krajobrazu, zgodnie z art. 23 u.o.p., to wyznaczana w drodze uchwały sejmiku województwa, uzgodnionej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, forma ochrony przyrody tworzonej celem zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych, obejmująca obszary wyróżniające się ze względu na krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach.

W odróżnieniu od parków krajobrazowych, obszary chronionego krajobrazu nie są odrębnymi jednostkami organizacyjnymi, lecz większymi obszarami, służącymi przede wszystkim turystyce masowej i rekreacji, na których działalność gospodarcza w istocie nie jest ograniczana, choć są one chronione przed lokalizacją szczególnie uciążliwego przemysłu. Znaczenie tej formy wiąże się przede wszystkim z wykorzystywaniem jej dla tworzenia korytarzy ekologicznych, które zgodnie z ustawową definicją (art. 5 pkt 2 u.o.p.) stanowią obszar umożliwiający migracje roślin, zwierząt i grzybów. Projekt aktu w sprawie wyznaczenia lub powiększenia obszaru chronionego krajobrazu wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy. Likwidacja (lub zmniejszenie) obszaru chronionego krajobrazu dokonywana w drodze uchwały sejmiku województwa może nastąpić po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin – tylko w razie bezpowrotnej utraty walorów, ze względu na które obszar wyznaczono. Projekty uchwał sejmiku województwa o wyznaczeniu obszaru chronionego krajobrazu, jak i w sprawie likwidacji lub zmiany granic obszaru chronionego krajobrazu wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

21 Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska oraz inne wyróżniające się z uwagi na ich indywidualne cechy zasoby, składniki i twory przyrody, poddane ochronie w tej formie na mocy aktu prawnego, jakim jest rozporządzenie, ze względu na ich szczególną wartość przyrodniczą, naukową, kulturową, historyczną lub krajobrazową (art. 40 ust. 1 u.o.p.). Pomnikami mogą być np. okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie. Na terenach niezabudowanych drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia.

22 Stanowiska dokumentacyjne są formą ochrony dziedzictwa przyrody nieożywionej (w szczególności tzw. dziedzictwa geologicznego), realizującą cel ustawy o ochronie przyrody określony w art. 2 ust. 2 pkt 3. Obejmuje się nią, biorąc pod uwagę wartość naukową i dydaktyczną, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskiń, schronisk podskalnych wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych i nieczynnych wyrobisk górniczych, jak również miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt traktowanych jako dziedzictwo paleontologiczne (art. 41 u.o.p.).

23 Użytkami ekologicznymi mogą zostać uznane zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, a w szczególności naturalne zbiorniki wodne, bagna, torfowiska, wydmy, starorzecza, jak również siedliska przyrodnicze, stanowiska, ostoje rzadkich lub chronionych roślin, zwierząt i grzybów oraz miejsca ich rozmnażania lub sezonowego przebywania (art. 42 u.o.p.). Obiekty te często są traktowane jako nieużytki z gospodarczego (rolniczego) punktu widzenia, a zasadniczym powodem ich tworzenia jest potrzeba objęcia ochroną niewielkich powierzchniowo, ale cennych pod względem przyrodniczym terenów lub obiektów, które właśnie ze względu na niewielką powierzchnię, jak i zazwyczaj mniejszą rangę ich walorów przyrodniczych, nie mogły być objęte ochroną rezerwatową. Ochroną w formie użytku ekologicznego obejmowane są również miejsca ważne dla funkcjonowania systemu terenów przyrodniczych.

24 Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe stanowią objęte ochroną, z uwagi na walory widokowe i estetyczne, fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego (art. 43 u.o.p.). Forma ta wykazuje podobieństwo do parku krajobrazowego z uwagi na wartości, które obie formy w swych założeniach mają chronić, ze względu jednak na mniejszy w przypadku zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zasięg występowania tych wartości nie dostrzega się potrzeby objęcia ich ochroną w formie zinstytucjonalizowanej pod względem formuły organizacyjno-prawnej, jaką jest park krajobrazowy.

25 Por. A. Jaworowicz-Rudolf, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, cz. 2 Zadania i kompetencje*, M. Stahl, B. Jaworska - Dębska (red.), Warszawa 2011, s. 192-199.

obszarowych, ustawodawca przewidział sytuacje, w których zakazy nie obowiązują. Zgodnie z art. 45 ust. 2 u.o.p. sytuacjami tymi są: wykonywanie prac na potrzeby ochrony przyrody i realizacja inwestycji celu publicznego po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, ale również wykonywanie zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa i likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych. Zniesienie formy dokonywane jest przez radę gminy w drodze uchwały, po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Warto tu dodać, iż ustanowienie prawnych form ochrony o charakterze obszarowym, wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1–9 u.o.p. (czyli parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, jak i wskazanych powyżej tzw. obiektowych form ochrony przyrody) zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 1 p.o.s., musi zostać uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego, którymi na szczeblu gminy są: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Uzupełnieniem zadań reglamentacyjno-zobowiązujących są czynności o charakterze materialno-technicznym np. rejestracji. Ustawa o ochronie przyrody w art. 64 ust. 3 przewidziała prowadzony przez starostę rejestr posiadaczy i prowadzących hodowlę zwierząt gatunków podlegających ograniczeniom na podstawie prawa Unii Europejskiej, zaliczonych do płazów, gadów, ptaków lub ssaków. Starosta prowadząc rejestr wykonuje zadanie własne, a formą prawną potwierdzenia wpisanego do rejestru jest wydane przez starostę zaświadczenie. Zaświadczenie nie jest decyzją administracyjną, ale zaświadczeniem w rozumieniu k.p.a. Należy przyjąć, iż odmowa wpisania do rejestru następuje w formie decyzji administracyjnej.

### 3.3. Zadania kontrolno-nadzorcze

Odrębną grupę zadań stanowią zadania kontrolno-nadzorcze, polegające na badaniu stanu środowiska i przestrzeganiu obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez organ administracji specjalnej, jakim jest Inspekcja Ochrony Środowiska<sup>26</sup>, niemniej jednak pewne uprawnienia przysługują też

26 Zob. szerzej nt. pojęcia „kontrola” i „nadzór” w teorii prawa administracyjnego np. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Michalska-Badziak, M. Stahl, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 230; M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szczubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 92 i n. Zob. także: M. Górski, *Uprawnienia kontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja publiczna- człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011, s. 105-115.

organom jednostek samorządu terytorialnego<sup>27</sup>, a dotyczy to w szczególności nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków związanych z ochroną terenów zielonych i zadrzewień.

Z tytułu naruszenia niektórych obowiązków dotyczących ochrony terenów zielonych i zadrzewień, ustawa o ochronie przyrody przewiduje odpowiedzialność administracyjną w postaci wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. Zgodnie z art. 88 ust. 1 u.o.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wymierza administracyjną karę pieniężną za:

- 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia;
- 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości;
- 3) zniszczenie drzewa lub krzewu;
- 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa;
- 5) usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 u.o.p., i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16 u.o.p.;
- 6) usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4 u.o.p., lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 u.o.p.

Jeżeli organ stwierdzi zaistnienie stanu faktycznego, z którym ustawa wiąże odpowiedzialność, wymierza administracyjną karę pieniężną. Co do zasady, kara pieniężna ustalana jest w wysokości dwukrotnej opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, a w przypadku, w którym usunięcie drzewa lub krzewu jest zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty, administracyjną karę pieniężną organ ustala w wysokości takiej opłaty, która byłaby ponoszona, gdyby takiego zwolnienia

27 Uprawnienia nadzorcze w zakresie ochrony terenów zielonych i zadrzewień, wraz z wydawaniem odpowiednich decyzji administracyjnych sprawują organy gminy, jednak w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, zadania takie wykonuje starosta. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, wydawanie rozstrzygnięć związanych z odpowiedzialnością administracyjną z tytułu naruszenia niektórych obowiązków dotyczących ochrony terenów zielonych i zadrzewień w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miasta – z wyjątkiem nieruchomości będących w użytkowaniu wieczystym innego podmiotu – należy do kompetencji marszałka województwa.

nie było<sup>28</sup>. Należności z tytułu tych kar zasilają budżet właściwej gminy. Funkcją tej sankcji jest prewencja, represja, a także wychowawcze oddziaływanie<sup>29</sup>.

Jeżeli ustalenie obwodu lub gatunku usuniętego lub zniszczonego drzewa jest niemożliwe z powodu wykarczowania pnia i braku kłody, dane do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej organ musi ustalić na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego, powiększając ją o 50%. Jeżeli zaś z powodu usunięcia pędów i korzeni jest niemożliwe ustalenie wielkości powierzchni usuniętych lub zniszczonych krzewów, wielkość tę organ przyjmuje na podstawie informacji zebranych w toku postępowania administracyjnego.

Organ nie wszczyna postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza, jeżeli od końca roku, w którym usunięto lub zniszczono drzewo lub krzew albo uszkodzono drzewo, upłynęło 5 lat. Ustawodawca przewidział również możliwość umorzenia przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) 50% wymierzonej kary osobom fizycznym, które na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej usunęły lub zniszczyły drzewo lub krzew albo uszkodziły drzewo<sup>30</sup>.

Biorąc pod uwagę szczególne więzi pomiędzy Inspekcją Ochrony Środowiska a organami samorządu terytorialnego, polegające na obowiązku przedkładania przez wojewódzkich inspektorów odpowiednich sprawozdań i na możliwości wydawania im poleceń co do wykonywania kontroli, można przyjąć, iż są to również sui generis uprawnienia kontrolne organów jednostek samorządu terytorialnego, sprawowane niejako pośrednio. Rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa powinny bowiem przynajmniej raz na rok rozpatrywać informacje właściwego inspektora o stanie środowiska na obszarze województwa, a co za tym idzie również o stanie przyrody. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska ma także obowiązek informowania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu i zarząd województwa o wynikach kontroli obiektów o podstawowym znaczeniu dla danego terenu. W związku z przedłożoną informacją radzie powiatu służy prawo do określania, w drodze uchwały, kierunków działania właściwego inspektora, w celu zapewnienia na danym obszarze należytej ochrony środowiska. W przypadkach bezpośredniego zagrożenia środowiska starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać właściwemu organowi Inspekcji Ochrony Środowiska uzasadniony wniosek dotyczący podjęcia działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia, gdy podjęcie takich działań wykracza poza zadania i kompetencje odpowiednio starosty lub wójta. Starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść takiego wniosku.

Warto także zauważyć, że wojewódzki inspektor ochrony środowiska, za zgodą Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, może powierzyć, w drodze porozumienia, prowadzenie spraw z zakresu swojej właściwości, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, powiatom położonym na terenie województwa.

#### 3.4. Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym

Kolejnym rodzajem zadań są zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, nakładające na dany organ administracji samorządowej obowiązki określonych działań związanych z ochroną przyrody, m.in. wynikający z art. 78 u.o.p. obciążający gminę obowiązek zakładania i utrzymywania w należytych stanie terenów zieleni i zadrzewień. Zadania te wykonywane są przede wszystkim w tzw. formach niewładczych. Rada gminy w ramach zadań własnych ma publiczno-prawny obowiązek zakładania (jest to czynność materialno-techniczna) i utrzymywania w należytych stanie terenów zieleni i zadrzewień.

Tereny zieleni, w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody, to tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłono-

we, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzysząca ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym (art. 5 pkt 21 u.o.p.). Cechą charakterystyczną tak rozumianych terenów zieleni jest więc, po pierwsze położenie ich w granicach miast lub zwartej zabudowy wsi (to ostatnie pojęcie jest jednak nieostry) oraz pełnienie przez zieleń określonej, wskazanej funkcji. Zadrzewienia stanowią drzewa i krzewy w granicach pasa drogowego, pojedyncze drzewa lub krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy o lasach wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, spełniające cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe (art. 5 pkt 27 u.o.p.). W rozumieniu prawnym, pojedyncze drzewo, a nawet pojedynczy krzew jest zadrzewieniem. Rada gminy może postanowić o zakładaniu zadrzewień także poza obszarem o zwartej zabudowie miast lub wsi, ale warunkiem jest uzyskanie zgody właściciela. Na podstawie art. 81 u.o.p. teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi on własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu – za zgodą jego właściciela<sup>31</sup> (uznanie w drodze uchwały terenu za park gminny jest to uprawnienie rady gminy lecz nie obowiązek). Ustawa jednak nie określa konsekwencji prawnych utworzenia takiego parku, zwłaszcza w kontekście innych typowych form ochronnych, czyli wprowadzania ewentualnych zakazów, nakazów i ograniczeń. Należałoby uznać, iż zasady korzystania z parków gminnych – zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym – określa, w ramach przyznanych kompetencji do stanowienia przepisów porządkowych i przepisów określających zasady korzystania z mienia gminnego, rada gminy, czyli organ tworzący tę instytucję prawną<sup>32</sup>.

31 Zdaniem J. Boć i E. Samborskiej – Boć uznanie za park gminny następuje w drodze uchwały rady gminy, w której określa się granice parku, sposób ochrony, podmiot sprawujący nadzór nad parkiem gminnym, którym może być także właściciel terenu oraz niezbędne zakazy i ograniczenia. Zob.: J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 285 – 288.

32 A. Jaworowicz-Rudolf, [w:] *Prawo ochrony...*, op. cit., M. Górski (red.), s. 724-725.

## 4. Formy współdziałania w realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody

Warto zauważyć, iż szereg zadań z zakresu ochrony przyrody realizowanych jest w oparciu o wymóg współdziałania. Organy samorządu terytorialnego mają wpływ na tworzenie, zmianę granic i likwidację poszczególnych form ochrony. Ustawa o ochronie przyrody nakłada obowiązek współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego (gmin i powiatów) również w zakresie opracowywania projektów aktów związanych z gospodarowaniem przestrzenią, sporządzania planów ochrony i lokalizacji inwestycji na terenie objętych ochroną.

Obowiązuje ustawowy wymóg, formułowany w art. 10 ust. 2 u.o.p., uzgodnienia z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi określenia i zmiany granic parku narodowego, każdorazowej zmiany jego granic, jak i jego likwidacji. Należy tu dodać, iż w sytuacji określenia, zmiany granic i likwidacji parku narodowego obok zgody zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego u.o.p. nakłada również obowiązek uzyskania przez organ właściwy do sporządzenia projektu rozporządzenia, opinii zainteresowanych organizacji pozarządowych, przy czym, o ile dokonanie uzgodnienia z samorządami nie jest ograniczone czasowo, o tyle niezłożenie w terminie do 30 dni od dnia przedłożenia do publicznej wiadomości projektowanych zmian uwag przez organizacje pozarządowe traktuje się jako ich brak. Podobnie, opracowany przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska projekt listy obszarów Natura 2000 wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin, które wyrażają je w formie uchwał. Niezłożenie przez radę gminy opinii w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag.

Ze współdziałaniem pomiędzy organem zarządzającym parkiem narodowym a jednostkami samorządu terytorialnego mamy również do czynienia na etapie opracowywania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Ustalenia tych projektów w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny, mogące mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego, wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego. Pominięcie tej procedury w opracowywaniu projektów tych dokumentów pociąga za sobą konsekwencje w postaci ich nieważności.

Prawną podstawą powiększenia, zmniejszenia i likwidacji parku krajobrazowego<sup>33</sup>, podobnie jak przy jego tworzeniu, jest uchwała sejmiku województwa, uzgadniana z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. W każdym przypadku przyjęcie odpowiedniego aktu musi być poprzedzone obligatoryjnie uzgodnieniami z właściwymi miejscowo radami gmin.

Obowiązek współdziałania pomiędzy sejmikiem województwa a wskazanymi jednostkami samorządu terytorialnego, poza wymienionymi sytuacjami tworzenia, zmiany granic i likwidacji parku krajobrazowego, odnosi się również do opracowywania dokumentów związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Ustawodawca konstytuuje wymóg uzgodnienia projektów dokumentów planistycznych, w tym studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, jednakże tylko w części, w jakiej dotyczą one parku krajobrazowego lub utworzonej wokół niego otuliny. Ponadto, organy przygotowujące projekty planów ochrony, będących podstawą dla funkcjonowania parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych mają obowiązek przedkładania projektów planów ochrony właściwym miejscowo radom gmin w celu ich zaopiniowania.

Projekt aktu w sprawie wyznaczenia lub powiększenia obszaru chronionego krajobrazu wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy (art. 23 ust. 2–3 u.o.p.). Zniesienie danej obiektowej formy ochrony przyrody dokonywane jest przez radę gminy w formie uchwały, po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Warto tu też zasignalizować, iż istotne znaczenie w ochronie obiektowej odgrywa prowadzona przez gminę polityka zagospodarowania przestrzennego, która znajduje odzwierciedlenie w uchwalanym przez gminę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Treść tego dokumentu, wymaga przeprowadzenia całego szeregu wstępnych studiów przyrodniczych, w tym inwentaryzacji przyrodniczej.

<sup>33</sup> Przesłanką zmniejszenia lub likwidacji parku krajobrazowego może być jedynie bezpowrotna utrata przez obszar parku krajobrazowego wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych, czyli tych, które stały się przesłanką objęcia go tą formą ochrony.

## Podsumowanie

Pomimo, iż ochrona przyrody jest przez ustawodawcę regulowana odrębnie od normatywnych uregulowań ochrony środowiska, to niezaprzeczalnie stanowi jego integralną część. Artykuł 5 Konstytucji RP uznaje, że ochrona środowiska jest jednym z podstawowych zadań państwa. Zadania państwa wykonują jego organy, a więc przede wszystkim organy administracji publicznej, w tym organy administracji samorządowej. Podejmują one w dziedzinie ochrony przyrody zróżnicowane zadania, wykorzystując rozmaite prawne formy działania. Jednymi z bardziej skonkretyzowanych uprawnień jakie ustawodawca przyznał samorządowi terytorialnemu w ochronie środowiska są zadania reglamentacyjne w zakresie usuwania drzew lub krzewów. Stanowią one ważny i skuteczny instrument ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów. Grupą istotniejszych zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody są też zadania związane z obejmowaniem zasobów, tworów i składników przyrody poszczególnymi prawnymi formami ochrony przyrody oraz ustalaniem szczególnego reżimu prawnego opartego na systemie ograniczeń lub zakazów w korzystaniu z określonej formy ochrony przyrody, którego naruszenie pociąga za sobą odpowiedzialność prawną.

## Bibliografia

- Barczak A., *Zadania o charakterze zobowiązująco-reglamentacyjnym* [w:] A. Barczak, K. Kowalewska, *Zadania samorządu terytorialnego w ochronie środowiska. Aspekty materialne i finansowe*, Warszawa 2015.
- Boć J., Nowacki K., Samborska-Boć E., *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E., Michalska-Badziak R., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992.
- Górski M., *Zadania samorządu terytorialnego w dziedzinie środowiska a nowy podział kompetencji terenowych organów administracji publicznej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1998 nr 4.
- Górski M., *Uprawnienia kontrolne organów Inspekcji Ochrony Środowiska wobec jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja publiczna- człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, red. M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, Warszawa 2011.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2010.

Gruszecki K., *Komentarz do art. 83(f) ustawy o ochronie przyrody*, [w:] K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el, 2017, nr 518895.

Jaworowicz-Rudolf A., *Funkcje sankcji administracyjnych w ochronie środowiska*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), Warszawa 2011.

Jaworowicz-Rudolf A., [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, cz. 2 Zadania i kompetencje*, M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), Warszawa 2011,

Każmierska-Patrzyzna A., *Zadania reglamentacyjne administracji samorządowej w ochronie terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów – uwagi w świetle nowelizacji ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz z dnia 11 maja 2017 r.* [w:] *Administracja a środowisko, Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Markowi Górskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, A. Barczak, P. Korzeniowski (red.), Szczecin 2018.

Rakoczy B., *Stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie form ochrony przyrody. Ocena de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Każmierska-Patrzyzna, Warszawa 2017.

Stahl M. (red.) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013.

Wierzbowski M., Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szczubiakowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.  
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.  
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601  
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70  
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl