

## Kacper Bienia\*

### **Zadania i kompetencje organów gminy na podstawie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 24 kwietnia 2015 roku**

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia aktualną potrzebę ochrony krajobrazu w Polsce oraz wskazuje zadania i kompetencje przyznane organom gminy przez ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz ocenia te instytucje. Zadania i kompetencje, zarówno organów władzy wykonawczej jak i uchwałodawczej, poddane zostały analizie, która pozwala sprawdzić jakie kroki mogą zostać podjęte, przez te podmioty, w celu zabezpieczenia krajobrazu. Celem dokonywanych w niniejszej pracy rozważań jest również zbadanie jakości wprowadzanych omawianą ustawą instytucji prawnych.

**Słowa kluczowe:** ochrona krajobrazu, jednostka samorządu terytorialnego, gmina, rada gminy, wójt, burmistrz, prezydent miasta.

#### *Wstęp*

System ustrojowy typowy dla kultury europejskiej stawia przed państwem, jako podmiotem prawa, wiele zadań. Ich wypełnienie wymaga współdziałania szeregu podmiotów, istnienia sprawnego systemu komunikacji między nimi i przede wszystkim uregulowań prawnych, które pozwolą na rozdzielenie zadań w sposób wykluczający wielość podmiotów właściwych w danej kwestii lub istnienie luk i brak zagospodarowania innych powinności. Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej ustanawia zasadę subsydiarności

---

\* Autor jest studentem IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

władzy państwowej. *Art. 163 Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.*<sup>1</sup> Widzimy zatem domniemanie kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego zapisane w Konstytucji RP. Natomiast wśród szczebli jednostek samorządu to gminę wskazano jako jednostkę o najwyższym znaczeniu: *W odniesieniu do samorządu terytorialnego zasada ta jest rozwinięta również w Konstytucji najpierw poprzez ustanowienie tzw. domniemania kompetencji na rzecz całego samorządu terytorialnego, a następnie „na niższym pięttrze” ustanowienie takiego domniemania na rzecz gminy oraz nazwanie gminy podstawową jednostką samorządu terytorialnego*<sup>2</sup>. Kwestie najwyższej rangi, takie jak obronność państwa, zarządzanie budżetem, prowadzenie działań dyplomatycznych, mających na celu korzystne ułożenie relacji z obcymi państwami są oczywiście oddane w ręce władzy centralnej, zwłaszcza Rady Ministrów i Prezydenta RP. Okazuje się jednak, że rola samorządu terytorialnego nie sprowadza się do dbania o odśnieżanie dróg. Zadania postawione przede wszystkim przed gminami, ale także powiatami i województwami są niezmiernie ważne i mają ogromny wpływ na życie mieszkańców naszego kraju. Niezmiernie trudnym zadaniem postawionym przed gminami jest szereg obowiązków dotyczących dbania o środowisko i krajobraz. Ustawodawca postanowił nałożyć na podstawową jednostkę samorządu terytorialnego zadania, których celem jest zarówno zatrzymanie procesów niszczących krajobraz jak i stopniowe odbudowywanie obszarów, które ucierpiały wskutek działania człowieka. Badania, alarmy i konwencje ogłaszane w przeciągu ostatniej dekady wskazują, że ludzkość boryka się, od czasów rewolucji przemysłowej, z problemem nieznanego wcześniej zanieczyszczenia środowiska. Skażenie gleb, alarmy smogowe, woda w zbiornikach słodkowodnych niezdatna do picia, wydawać się może, że to problemy „trzeciego świata”. Takie przekonanie jest niezwykle złudne, a w ciągu najbliższych lat każdego z nas dotkną konsekwencje tak nieodpowiedzialnego podejścia do tych kwestii, jakie było widoczne w społeczności międzynarodowej, szczególnie wśród krajów rozwijających się. Proces niszczenia środowiska w niewątpliwy sposób wpływa również na krajobraz. Niszczenie budynków przez skażone opady czy degradacja gleb wpływają na krajobraz, zmieniając go nieodwracalnie. Oprócz czynników środowiskowych na krajobraz wpływ wywierają również bezpośrednie działania ludzkie. Dominująca obecnie kultura popularna ma w zwyczaju osaczać nas z każdej strony. Głównym sposobem jej komunikacji z odbiorcą jest reklama. Wiele miast przez długi czas zamieniało się w ogromny baner reklamowy, stopniowo zasłaniając ich historyczne piękno. *Ustawa o zmianie niektórych*

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Prawo Administracyjne*, Warszawa 2012, s.186.

ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu<sup>3</sup>, w założeniu ustawodawcy ma stanowić remedium na wskazane powyżej problemy związane z krajobrazem. Przepisy wskazanej ustawy przyznają wiele praw i obowiązków jednostkom samorządu terytorialnego, gminę, zgodnie z regułą konstytucyjną, traktując priorytetowo. Jej celem jest nałożenie na władzę znajdującą się najbliżej obywatela konkretnych zadań i wyposażenie jej w niezbędne narzędzia, dzięki którym krajobraz naszego pięknego kraju będzie chroniony i odbudowywany w nadchodzących latach. Ze względu na brak przejrzystości i specyfikę ustawy, która zmienia inne, celem niniejszej pracy jest zebranie nałożonych na gminę zadań i przyznanych jej kompetencji oraz ocena tych instytucji.

Zanim jednak możliwe będzie przejście do przedstawienia praw i obowiązków, przyznanych gminie przez przywołaną ustawę, należy odnaleźć definicję legalną krajobrazu, co pozwoli uniknąć rozważań zawieszonych w terminologicznej próżni. Z pomocą przychodzi art. 7 pkt 1 ust. a, ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu,<sup>4</sup> który dodaje do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>5</sup> pkt 16e do artykułu 2 w brzmieniu: [Ilekoć w ustawie jest mowa o:] „krajobrazie” – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka.<sup>6</sup>

### **Zasadnicze zadania i kompetencje rady gminy**

Art. 3 pkt 5 ust. b dodaje do art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>7</sup> ust. 6b, który stanowi: *Oplatę za zajęcie pasa drogowego, o której mowa w ust. 6, powiększa się, od dnia wprowadzenia opłaty reklamowej przez radę gminy, o wysokość opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>8</sup>. W tym miejscu należy wskazać, czym jest opłata reklamowa: Rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych.<sup>9</sup> Widzimy zatem, że opłata reklamowa jest*

---

<sup>3</sup> Dz.U. 2015, poz. 774.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Ustawa o drogach publicznych, Dz. U. z 2015, poz. 460.

<sup>8</sup> Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2014, poz. 849, z późn. zm.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

powiększeniem opłaty za zajęcie pasa drogowego, której istnienie i wysokość jest determinowane przez uchwałę rady gminy w tej sprawie. Tym zabiegiem ustawodawca doprowadza do sytuacji, w której to rada gminy, operując opłatą reklamową, ma wpływ na koszt instalacji reklam na terenie objętym jej działaniem. Tym samym organ stanowiący gminy może pośrednio zwiększać lub zmniejszać zagęszczenie tablic i urządzeń reklamowych na terenie gminy. Świadome korzystanie przez członków rady gminy z prawidłowości znanej jako *krzywa Laffera*<sup>10</sup> może doprowadzić do dwóch rezultatów. Po pierwsze rada gminy może doprowadzić do znaczącego wzrostu wpływów do budżetu gminy, ustanawiając wysokie lecz akceptowalne dla podatników stawki za ustawianie reklam albo przekraczając pewien tolerowany próg, zmniejszyć dochód gminy z tytułu opisywanej opłaty, jednocześnie ograniczając ilość reklam na terenie gminy. Wydaje się, że na gruncie *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 24 kwietnia 2015 roku*<sup>11</sup> słuszniesze jest drugie z możliwych rozwiązań. Działania organów państwowych nie powinny być w każdym przypadku nakierowane na zysk. W kwestii ochrony krajobrazu budżet powinien zejść na drugi plan, pozwalając usunąć z przestrzeni publicznej reklamy, których nadmierna obecność przez długi czas była prawdziwym utrapieniem większości polskich miast.

Art. 7 wprowadza zmiany w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>12</sup>. Pkt. 5 artykułu 7 dodaje do wspomnianej ustawy art. 37a: 1. *Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 w art. 3 pkt 4 definiuje obiekt małej architektury, są to: niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.*<sup>13</sup> Przepis ten daje radzie gminy daleko idące możliwości wpływania na kształtowanie krajobrazu. Rada gminy nie tylko ma kompetencje do ograniczania zapewnienia przestrzeni publicznej reklamami, których niszczący wpływ na krajobraz został już zaznaczony, lecz także może określać wielkość czy rodzaj materiałów, z których budowane będą ogrodzenia i obiekty małej architektury, których znaczenie dla wyglądu naszego otoczenia ma również niebagatelne

---

<sup>10</sup> [https://pl.wikipedia.org/wiki/Krzywa\\_Laffera](https://pl.wikipedia.org/wiki/Krzywa_Laffera), 27.02.2016.

<sup>11</sup> Dz.U. 2015, poz. 774.

<sup>12</sup> Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

<sup>13</sup> Prawo budowlane, Dz.U. 1994, nr 89, poz. 414.

znaczenie. Wydawać się może, że tylko budynki o znaczących rozmiarach wpływają na całokształt krajobrazu. Okazuje się jednak, że krajobraz składa się z niewielkich elementów, które dopiero przy stworzeniu spójnej całości pozwalają zaspokoić społeczne poczucie estetyki. Odpowiednio rozmieszczone posągi, piaskownice, huštawki czy śmietniki nie tylko stają się bardziej dostępne dla użytkowników, ale również pozwalają budować harmonijny niezaburzony krajobraz. Niebagatelne znaczenie ma również możliwość wpływania przez radę gminy na standardy jakościowe i materiały budowlane, z których wspomniane obiekty mogą powstawać. Odpowiednie unormowania prawne wpływają na bezpieczeństwo użytkowników i pozwalają skłonić osoby je tworzące do dołożenia należytej staranności przy ich wznoszeniu. Taki zabieg może doprowadzić do zniwelowania ryzyka powstawania obiektów niskiej jakości, które w krótkim czasie staną się ruinami znacząco degradującymi krajobraz. Dalsze kompetencje ustawa przyznaje w kolejnych punktach omawianego przepisu: *3. W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów. 4. Uchwała, o której mowa w ust. 1, jest aktem prawa miejscowego.*<sup>14</sup> Ustawodawca postanowił nie poprzestawać na przyznaniu radzie gminy prawa do określania zasad rozmieszczenia przedstawianych wyżej obiektów i warunkowania materiałów, z których mogą być tworzone czy ich jakości. Rada gminy uchwałą może wprost zakazać sytuowania określonych obiektów na terenie gminy lub w oznaczonych miejscach. Uchwała nie musi bowiem dotyczyć całego terenu gminy. Art. 7 pkt 5 wprowadza art. 32a pkt 6 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w następującym brzmieniu: *Uchwała, o której mowa w ust. 1, może przewidywać różne regulacje dla różnych obszarów gminy określając w sposób jednoznaczny granice tych obszarów.* Ogrodzenia, tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, w uznaniu ustawodawcy, wydają się być największym zagrożeniem dla zachowania harmonijnego krajobrazu. W związku z tym organ stanowiący gminy ma prawo ustanawiać zakaz ich wznoszenia, kontrolując tym samym proces zabudowywania tego typu obiektami przestrzeni rozumianej jako krajobraz. Akty prawne przyjmowane przez rady gmin dotyczące tej kwestii jednoznacznie zostały w ustawie przedstawione jako akty prawa miejscowego. Tym samym uchwały te są prawem powszechnie obowiązującym na terenie gminy, a co za tym idzie, wszystkie podmioty działające na jej obszarze zobowiązane są do przestrzegania uchwalonego, w ten sposób prawa.

Art. 37b. *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>15</sup> otrzymał brzmienie: *1. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1, rada gminy*

---

<sup>14</sup> Dz.U. 2015, poz. 774.

<sup>15</sup> Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

*podejmuje uchwałę o przygotowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1. Po raz kolejny ustawodawca postanowił przyznać radzie gminy uprawnienia, które bezpośrednio wpływają na unormowania prawne dotyczące krajobrazu. Rada gminy zatem wyznacza wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) zadanie polegające na przygotowaniu projektu uchwały, następnie rozstrzyga o sposobie rozpatrywania uwag nieuwzględnionych przez organ stanowiący gminy, co wynika z pkt 6 cytowanego przepisu, a ostatecznie przyjmuje uchwałę wprowadzającą przedstawione w projekcie przepisy.*

Na podstawie art. 16 *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: Rada gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, na podstawie uchwały, może utworzyć park kulturowy w celu ochrony krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.* Zgodnie z art. 7 pkt 3 *Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*<sup>16</sup> utworzenie parku kulturowego jest jedną z przewidzianych przez prawo form ochrony zabytków. *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*<sup>17</sup> dodaje do wspomnianego artykułu pkt 1a, który zobowiązuje radę gminy do ogłaszania przez radę gminy w prasie lokalnej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty obwieszczenia o rozpoczęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, w którym określa się formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego. Parki kulturowe to bardzo ciekawa instytucja prawna. Właściwe jej wykorzystanie może prowadzić do wyjątkowo pozytywnych rezultatów. Prawne oddzielenie szczególnie istotnych fragmentów krajobrazu od niszczącego działania konsumpcyjnej rzeczywistości XXI wieku daje pożądane rezultaty. Na przykładzie parku kulturowego funkcjonującego w Krakowie, który obejmuje krakowski Rynek wraz z Plantami, należy wskazać, iż oczyszczenie tego fragmentu miasta z reklam atakujących przechodniów z każdej strony przyczyniło się do odzyskania historycznego piękna tego obszaru, odsłaniając architektoniczną perłę, której wyjątkowe walory nie są przysłonięte przez zaśmiecające rzeczywistość banery i plakaty.

## **2. Uprawnienia opiniodawczo- konsultacyjne rady gminy**

Rada gminy ma możliwość udzielania opinii o projekcie audytu krajobrazowego, przed przedstawieniem go przez zarząd województwa do zatwierdzenia przez sejmik województwa, przez radę gminy. Audyt krajobrazowy w myśl art. 38a *Ustawy o planowaniu*

---

<sup>16</sup> Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568.

<sup>17</sup> Dz.U. 2015, poz. 774.

*i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>18</sup> jest sporządzanym dla obszaru województwa przynajmniej raz na 20 lat wykazem identyfikującym krajobrazy występujące na danym obszarze, określającym ich cechy charakterystyczne oraz dokonującym oceny ich wartości. Jest to dokument o doniosłym znaczeniu, gdyż w jego treści znajduje się między innymi: wskazanie lokalizacji krajobrazów priorytetowych, wskazanie granic parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody czy wykaz obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO oraz obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO. Mimo iż tworzenie i przyjmowanie audytu zostało oddane w ręce organów samorządu województwa, rada gminy, udzielając opinii, ma prawo wskazać jej zdaniem trafne i błędne decyzje zawarte w tym dokumencie, co może mieć wpływ na uwarunkowania dotyczące bezpośrednio terytorium danej gminy.

Organowi stanowiącemu gminy przyznano również możliwość wnioskowania o utworzenie lub powiększenie parku kulturowego i obszaru chronionego krajobrazu. Instytucja parku kulturowego została przedstawiona powyżej. Obszar chronionego krajobrazu został zdefiniowany w art. 23 *Ustawy o ochronie przyrody*<sup>19</sup> jest to obszar: *krajobrazu obejmujący tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych*. Za wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu odpowiedzialne są sejmiki województwa, które zobowiązane są do współpracy z właściwymi miejscowo radami gmin. Rady w tym przypadku mają nie tylko głos doradczy, ale mogą także inicjować powstawanie tego typu form ochrony przyrody..

Właściwe miejscowo rady gmin opiniują również plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego oraz przyjmują w sprawie ustanawiania zespołów krajobrazowo- przyrodniczych.

### **3. Uprawnienia i obowiązki organu wykonawczego gminy**

Gmina otrzymała jeszcze jedną znaczącą kompetencję. Wprowadzane przez radę gminy uchwały stanowią, w myśl ustawy *lex perfecta*, że ich naruszenie pociąga za sobą konsekwencje dla sprawcy. Zgodnie z art. 37d *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wprowadzonym przez opisywaną Ustawę: *1. Podmiot, który umieścił tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe niezgodne z przepisami uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1, podlega karze pieniężnej. 3. Karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wójt*

---

<sup>18</sup> Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

<sup>19</sup> Ustawa o ochronie przyrody, Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.

(burmistrz, prezydent miasta). Po raz pierwszy pojawia się w tym momencie uprawnienie organu wykonawczego gminy. Ustawa przyznaje tym samym gminie jako jednostce samorządu terytorialnego zarówno kompetencję do określania, w których miejscach gminy takich obiektów nie można umieszczać oraz prawo wymierzania kar za złamanie tych przepisów. Jest to sytuacja prawna z jednej strony spójna i logiczna, z drugiej zaś niepokojąca, zwłaszcza w demokratycznym państwie prawa. Gmina w tym przypadku wydaje się być wszechwładna, co może prowadzić do daleko idących nadużyć. Należy wskazać, iż sytuacje dopuszczające karanie obywateli powinny być uregulowane ściśle: *w państwie praworządnym, w którym władza państwowa może działać tylko na podstawie prawa i w jego granicach, warunki stosowania prawa represyjnego muszą być ściśle określone i zgodne z zasadami konstytucyjnymi chroniącymi wolności i prawa człowieka i obywatela*<sup>20</sup>. Co więcej należy wskazać, że organy wykonujące tego typu uprawnienia muszą charakteryzować się profesjonalizmem i obiektywizmem o najwyższych standardach. W przypadku tych uregulowań ciężko wyobrazić sobie, aby organy jednostki samorządu terytorialnego mogły zagwarantować wypełnienie tak wysokich wymagań. Jest to sytuacja o tyle niebezpieczna, że wszystkie uprawnienia są w ręku jednej jednostki samorządu terytorialnego. Co prawda wymierzanie kary leży w gestii organu wykonawczego, a ustalanie podstaw jej wymiaru to kompetencja organu stanowiącego, lecz świadomość zależności między tymi organami, a także istnienie wspólnego interesu budżetowego sprawia, że obawy stają się całkowicie zasadne. Jednak nie tylko podstawę do wymierzenia kary i samo jej wymierzenie oddano w ręce organów gminy. Rada gminy ma również wpływ na jej wysokość. Punkt 8 art.37d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi: *Wysokość kary pieniężnej ustala się jako iloczyn pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącej ekspozycji reklamy, wyrażonej w metrach kwadratowych oraz 40-krotności uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.9)), powiększony o 40-krotność uchwalonej przez radę gminy stawki części stałej tej opłaty, za każdy dzień niezgodności tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego z przepisami, o których mowa w ust. 1.*<sup>21</sup> Całości dopełnia pkt 11 cytowanego artykułu: *Kara pieniężna stanowi dochód gminy.* Jest to obraz stróża prawa, który ma prawo ustalać, co jest karalne oraz jak wysoka jest kara, a pobrane środki stanowią jego dochód. Wydaje się, że zaistniała sytuacja nie jest stanem oczekiwanym w demokratycznym państwie prawa. Oddanie tego typu kompetencji w ręce organów gminy nie tylko może prowadzić do nadużyć, lecz także stawia pod

---

<sup>20</sup> W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne, część ogólna*, Kraków 2013, s. 22.

<sup>21</sup> Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.



znakiem zapytania obiektywizm, zwłaszcza, organów wykonawczych gminy. Chęć uzyskania dodatkowych wpływów do budżetu gminy może bowiem, szczególnie w czasach kryzysu prowadzić do nakładania kar niezasadnych i niesprawiedliwych.

#### **4. Podsumowanie**

Dostrzeżenie niebezpieczeństw jakie dziś zagrażają krajobrazowi jest łatwiejsze niż kiedykolwiek przedtem. Wydaje się, że kwestia ta staje się ważna dla coraz większej liczby podmiotów mających wpływ na kształtowanie prawa. Na szczęście wśród nich znalazł się także polski ustawodawca. *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z 24 kwietnia 2015 roku*<sup>22</sup> jest przykładem wprowadzania do systemu instrumentów, które mają pozwolić na zmniejszenie degradacji krajobrazu. Gmina jest niewątpliwie jednostką najważniejszą dla sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, co uzasadnia nałożenie na nią największej ilości zadań i przyznanie wielu kompetencji. *Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*<sup>23</sup> nie powinna być rozpatrywana jako podstawowy akt prawny w zakresie tworzenia narzędzi do ochrony krajobrazu. Już nazwa tego aktu prawnego sugeruje, że jest to ustawa wtórna wobec wielu aktów prawnych, które są przez nią zmieniane lub wzbogacane o nowe przepisy. Należy zatem zastanowić się, czy działanie ustawodawcy wprowadzającego do systemu tego typu akt było najlepszym możliwym posunięciem. Wydaje się, że ochrona krajobrazu zasługuje na bardziej dokładne ukształtowanie w prawie krajowym. Opisywana ustawa jest skrajnie nieprzejrzysta. Stanowi zbiór odniesień do innych aktów prawnych, co sprawia, że dla przeciętnego odbiorcy może być niezrozumiała tak dalece, iż uzna on tę ustawę za zbiór niepowiązanych ze sobą przepisów, które zsumowane nie dają nawet mglistego obrazu słusznego działania w kwestii ochrony krajobrazu. Należy pamiętać, że obowiązujące prawo nie stawia przed piastunami wypełniającymi zadania organów jednostek samorządu terytorialnego żadnych wymagań odnośnie wykształcenia. Taka sytuacja również powinna skłaniać ustawodawcę do jak najbardziej jasnego formułowania obowiązków nakładanych na jednostki samorządu. Negatywnie należy ocenić przede wszystkim samą formę ustawy. Brak przejrzystości, mnóstwo odniesień do innych ustaw i ogólny chaos panujący w ustawie zdecydowanie nie sprzyja wypełnieniu jej zadań. Jednak mimo wielu słów krytyki należnych tej ustawie konieczne jest wskazanie instytucji przydatnych, a wręcz koniecznych w systemie prawnym. Na pochwałę zasługuje z pewnością docenienie roli gminy i przyznanie jej organom licznych kompetencji. Również nałożenie na organy województwa obowiązków

---

<sup>22</sup> Dz.U. 2015, poz. 774.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

związanych z konsultacjami z właściwymi miejscowo radami gmin należy uznać za słuszne. Kończąc rozważania na temat *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*<sup>24</sup>, należy wskazać, iż konieczne jest całościowe unormowanie kwestii związanych z ochroną krajobrazu. Zastany stan prawny nie jest wystarczający dla sprawnego wykonywania przez państwo zadań z zakresu ochrony krajobrazu. Należy zatem mieć nadzieję, iż tę potrzebę dostrzeże również ustawodawca i unormuje kwestie ochrony krajobrazu kompleksowo i przejrzysto w jednym akcie prawnym.

\* \* \*

**The tasks and powers of the municipal authorities pursuant to the amendment of certain acts in connection with the strengthening of tools to protect the landscape of the 24 April 2015**

**Summary:** The article presents the current need to protect the landscape in Poland and identifies the tasks and powers conferred on authorities by the law, in connection with the Act of strengthening the tools of protection the landscape and evaluates these institutions. The tasks and powers of, both the executive branch and the legislative, as were subjected to a thorough analysis, which allows to see what steps can be taken by these entities, in order to protect the landscape. The aim of the work carried out in this article is also to examine the quality of discussed legal institutions.

**Key words:** protection of the landscape, the local authority, commune, mayor, city president.

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*