



KSI.410.003.00.2017
Nr ewid. 197/2017/P/17/049/KSI

Informacja o wynikach kontroli

LOKALNE FORMY OCHRONY PRZYRODY

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli Lokalne formy ochrony przyrody

Dyrektor Departamentu Środowiska



Anna Krzywicka

Akceptuję

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 3.IV.2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Prawne, organizacyjne i finansowe warunki dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody	13
5.1.1. LFOP w dokumentach strategicznych	14
5.1.2. Akty prawa miejscowego ustanawiające LFOP	20
5.2. Legalność i skuteczność podejmowanych działań	28
5.2.1. Sporządzanie Sprawozdań statystycznych	28
5.2.2. Działania dla ochrony LFOP	29
5.2.3. Centralny i regionalne rejestry form ochrony przyrody	43
5.3. Legalność i gospodarność wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na działania związane z zachowaniem lokalnych form ochrony przyrody	52
6. ZAŁĄCZNIKI	57
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	57
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	60
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	63
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	67

Zdjęcie na okładce:

Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

CRFOP	centralny rejestr form ochrony przyrody;
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska/Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
jst	jednostka samorządu terytorialnego;
LFOP – lokalne formy ochrony przyrody	formy ochrony przyrody o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9 ustawy. <i>o ochronie przyrody</i> dalej <i>uoop</i> , tj. pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Pojęcie to nie występuje w aktach prawnych, zostało przyjęte na potrzeby kontroli;
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
pomniki przyrody	pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów. Są to na przykład okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyśka, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie. Na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu- art. 40 ust. 1 i ust. 2 <i>uoop</i> ;
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – <i>Prawo ochrony środowiska</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.);
rdoś	regionalna dyrekcja ochrony środowiska/regionalny dyrektor ochrony środowiska;
stanowiska dokumentacyjne	Niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych. Stanowiskami dokumentacyjnymi mogą być także miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt – art. 41 ust. 1 i ust. 2 <i>uoop</i> ;
studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
uoop	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. <i>o ochronie przyrody</i> (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.);
ustawa o udostępnianiu informacji	ustawa z dnia 3 października 2008 r. <i>o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.);
użytki ekologiczne	zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej. Wśród nich są: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania – art. 42 <i>uoop</i> ;
wfośigw	wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej;
zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne. Tymi formami przyrody obejmowane są zarówno obszary niewielkie (np. pozostałości parków i założeń przypałacowych), jak i rozległe tereny zróżnicowane pod względem krajobrazowym i przyrodniczym (np. fragmenty dolin rzecznych) – art. 43 <i>uoop</i> .

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania podejmowane przez gminy w celu utrzymania na swoim terenie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych były prawidłowe i skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniono prawne organizacyjne i finansowe warunki dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody?
2. Czy podejmowane działania były zgodne z prawem i skuteczne?
3. Czy środki finansowe przeznaczone na działania związane z zachowaniem lokalnych form ochrony przyrody wydatkowano legalnie i gospodarnie?

Jednostki kontrolowane

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
29 urzędów gmin

Jednostki objęte badaniem

kwestionariuszowym
16 regionalnych dyrekcji ochrony środowiska

Okres objęty kontrolą

2015 – I półrocze 2017

Z dniem 1 sierpnia 2009 r. z mocy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*¹(art. 21 pkt 4) radzie gminy, w miejsce wojewody, powierzono ustanowienie lub zniesienie takich form ochrony przyrody jak: pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny i zespół przyrodniczo-krajobrazowy, zwanych dalej lokalnymi formami ochrony przyrody (LFOP). Według danych GUS na koniec 2016 r. było w Polsce 36 560 pomników przyrody, 7205 użytków ekologicznych, 343 zespoły przyrodniczo-krajobrazowe i 167 stanowisk dokumentacyjnych².

Odpowiedzialność za ochronę przyrody, a tym samym cenne przyrodniczo obszary i obiekty, spoczywa na gminach z mocy ustawy o ochronie przyrody, ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, ustawy z dnia 27 marca o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*³ i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁴, a przede wszystkim postanowień Konstytucji RP oraz konwencji międzynarodowych. Art. 4 *uop* zobowiązuje organy administracji publicznej do dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym oraz zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Dla ochrony LFOP możliwe jest wprowadzenie zakazów, których respektowanie sprzyja ich zachowaniu. Likwidacja ww. form ochrony przyrody, bez ściśle określonych przesłanek, jest niezgodna z przepisami prawa jak i zasadą zrównoważonego rozwoju zapisaną w art. 5 Konstytucji RP⁵. Nie wiadomo czy i w jakim zakresie gminy wykonują działania dla zachowania istniejących form ochrony i respektowania wprowadzonych zakazów. Czy wobec licznych zadań, dbałość o obiekty i obszary chronione pozostaje na dalszym planie? Czy wykorzystywane są dostępne mechanizmy i narzędzia do ochrony LFOP? Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2011 r. kontrola pt. *Zarządzanie środowiskiem w gminach*⁶ ujawniła, że w 26% skontrolowanych gmin, dane o terenach lub obiektach ochrony przyrody, zawarte w *studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* były niepełne i nieaktualne, czym uchybiono przepisowi art. 10 ust. 1 pkt 9 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Aż w 43% skontrolowanych gmin informacje o walorach przyrodniczych zawarte w *programach ochrony środowiska*, były niepełne lub niezgodne z innymi dokumentami strategicznymi obowiązującymi w gminie. Z kolei przeprowadzona przez NIK w 2014 r. kontrola *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach*⁷ wykazała, że burmistrzowie i starostowie nie wykorzystywali wszystkich dostępnych instrumentów prawnych dla zapewnienia dostatecznej ochrony drzew w procesach

¹ Dz. U. Nr 92, poz.753.

² GUS Ochrona Środowiska 2017 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1785.

⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78 poz. 483, ze zm.

⁶ Nr ewid.137/2011/P10113/KSR.

⁷ Nr ewid. 179/2014/P/14/087/LKR.

WPROWADZENIE

inwestycyjnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Kontrola *Zarządzanie zielenią miejską*⁸ wykazała, że w latach 2015–2017 (I kw.), status pomnika przyrody utraciło 1,8% drzew pomnikowych.

Koordinacja funkcjonowania form ochrony przyrody, m.in. poprzez publikowanie rekomendacji należy, zgodnie z art. 45a *uoop*, do kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który zgodnie z art. 113 ust. 1 *uoop*, prowadzi także centralny rejestr form ochrony przyrody (CRFOP), podlegający bieżącej aktualizacji w oparciu o informacje i wpisy dokonywane przez organy ustanawiające daną formę ochrony przyrody. Jednakże kontrola pt. *Realizacja przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wybranych zadań w zakresie ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000*⁹ wykazała, że CRFOP nie zawierał aktualnych i pełnych danych o wszystkich formach ochrony przyrody.

Infografika nr 1

Ustanowienie lub zniesienie lokalnej formy ochrony przyrody



Źródło: Opracowanie własne NIK.

⁸ Nr ewid. 158/2017/P/077/LKR

⁹ Nr ewid. 153/2013/P12118/KSI

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK podejmowane przez większość kontrolowanych gmin działania w celu utrzymania na swoim terenie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo krajobrazowych nie były w pełni prawidłowe i skuteczne. Wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast, będący organami ochrony przyrody (art. 91 pkt 4 ustawy *o ochronie przyrody*), zobowiązani do dbałości o cenne przyrodniczo obiekty (art. 4 ust. 1 ww. ustawy), nie zapewniali realnych warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody.

W większości urzędów gmin brak było rzetelnego i kompleksowego podejścia do zagadnień dotyczących lokalnych form ochrony przyrody, a często nawet zainteresowania tymi zagadnieniami. Nie wykorzystywano dostępnych mechanizmów i narzędzi do ochrony cennych przyrodniczo obiektów. W ponad 60% kontrolowanych gmin informacje zawarte w obowiązujących dokumentach strategicznych, w tym z dziedziny planowania przestrzennego, były ze sobą niespójne. W 48% gmin dane o lokalnych formach ochrony przyrody zawarte w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania nie odpowiadały stanowi faktycznemu, a 41% gmin nie posiadało (przez cały lub część okresu objętego kontrolą) aktualnego programu ochrony środowiska, co przy niepełnej wiedzy o stanie obiektów skutkowało brakiem właściwych ram do podejmowania działań w celu zachowania lokalnych form ochrony przyrody.

W kontrolowanych gminach ponad 70% lokalnych form ochrony przyrody funkcjonowało na podstawie, wydanych przez inne niż rada gminy organy, aktów prawa miejscowego, które nie spełniały aktualnie obowiązujących wymogów i zawierały nieaktualne dane. Mimo to w 90% gmin nie podejmowano działań w celu wydania przez rady gmin uchwał dostosowujących akty prawa miejscowego dotyczących omawianych form ochrony przyrody do obecnego stanu prawnego i faktycznego. Ponad 60% gmin przekazywało do GUS nierzetelnie sporządzone sprawozdania statystyczne dotyczące liczby występujących na ich terenie lokalnych form ochrony przyrody.

W niemal 40% kontrolowanych gmin nie planowano i nie ponoszono wydatków związanych z utrzymaniem obiektów chronionych, mimo niewątpliwych potrzeb w tym zakresie, o czym gminy często nawet nie posiadały wiedzy.

Niewystarczające i nieskuteczne były także działania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, jako organu koordynującego funkcjonowanie form ochrony przyrody i prowadzącego centralny rejestr form ochrony przyrody. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie przeprowadzał analiz funkcjonowania lokalnych form ochrony przyrody i nie wydawał rekomendacji dla organów gmin w tym zakresie, dotyczących np. standardów i sposobów ochrony takich obiektów. Pomimo podejmowanych działań, centralny rejestr form ochrony przyrody nie zawierał rzetelnych i pełnych danych o lokalnych formach ochrony przyrody. Nierzetelne i niegospodarne było działanie GDOŚ w przypadku zlecenia firmie zewnętrznej pracy mającej zapewnić dostarczenie rzetelnych i pełnych danych o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych.

Nieprawidłowe działania gmin w celu utrzymania na swoim terenie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych

Niewystarczające i nieskuteczne działania GDOŚ

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 *uoop*, znaczna część kontrolowanych gmin nie wykazywała należytej dbałości o cenne przyrodniczo obiekty i obszary. Spośród 29 kontrolowanych gmin tylko dwie (7%) zostały ocenione pozytywnie, w pozostałych występowały nieprawidłowości, przy czym aż 10 (34%) gmin oceniono negatywnie. [str. 58–59]

Nie zapewniono właściwych warunków do ochrony lokalnych form ochrony przyrody

Obowiązujące w gminach dokumenty strategiczne, które powinny wyznaczać kierunki i sposoby działania m.in. w zakresie ochrony cennych przyrodniczo obiektów, nie spełniały tej roli, często zawierały też niezetelne dane:

- strategię rozwoju 10 kontrolowanych gmin (34%) nie zawierały w ogóle odniesień do lokalnych form ochrony przyrody, natomiast w siedmiu gminach dane dotyczące lokalnych form zawarte w strategii nie były zgodne ze stanem faktycznym; [str. 14]
- w 12 gminach (41%) nie było (przez cały lub część okresu objętego kontrolą) aktualnego programu ochrony środowiska wymaganego art. 17 ust. 1 ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, a w ośmiu gminach, dane w programach dotyczące lokalnych form ochrony przyrody były niezgodne ze stanem faktycznym; [str. 15]
- w 14 gminach (48%), w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, dane o liczbie i/lub położeniu lokalnych form ochrony przyrody były niezgodne ze stanem faktycznym, co stanowiło naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*; [str. 16]
- w 18 gminach (62%) dane o lokalnych formach ochrony przyrody, zawarte w obowiązujących dokumentach strategicznych, nie były ze sobą spójne. [str. 18]

Chociaż w 27 spośród 29 kontrolowanych gmin (93%) wyznaczono komórki organizacyjne i/lub osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw dotyczących lokalnych form ochrony przyrody (LFOP), to jednak aż w 24 gminach (83%), nie przyjęto żadnych zasad, standardów lub procedur realizacji ochrony cennych przyrodniczo obiektów. Nie prowadzono także okresowych przeglądów ich stanu. [str. 13,30]

Brak działań w celu właściwego uregulowania stanu LFOP w aktach prawa miejscowego

We wszystkich kontrolowanych gminach występowały lokalne formy ochrony przyrody ustanowione na podstawie aktów prawa miejscowego, wydanych przez inne niż rada gminy organy, które nie spełniały aktualnie obowiązujących wymogów i zawierały nieaktualne dane. Dotyczyło to ogółem 74% lokalnych form ochrony przyrody na terenie kontrolowanych gmin. W 26 z 29 kontrolowanych gmin (90%), nie podejmowano działań w celu wydania przez rady gmin uchwał dostosowujących akty prawa miejscowego dotyczące omawianych form ochrony przyrody do obecnego stanu prawnego i faktycznego. [str. 20–23]

W okresie objętym kontrolą, w 16 spośród 29 kontrolowanych gmin (55%) podejmowano uchwały dotyczące lokalnych form ochrony przyrody, w tym w 11 gminach podjęto łącznie 19 uchwał o ustanowieniu formy ochrony przyrody, a w 15 podjęto łącznie 20 uchwał o zniesieniu ochrony. Pomimo że wszystkie uchwały uzgadniane były, zgodnie z art. 44 ust 3a *uoop*, z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w dwóch przypadkach nie zawierały one niektórych elementów określonych art. 44 ust. 2 *uoop*.

Stwierdzono też, że podejmowane przez rady gmin uchwały dotyczące lokalnych form ochrony przyrody redagowane były w różny i niejasny sposób. W przypadku znoszenia ochrony części obiektu lub aktualizacji jego stanu, podejmowane były zarówno uchwały „o zniesieniu ochrony”, jak i „o ustanowieniu ochrony” lub „w sprawie ochrony” danej formy, co utrudniało ustalenie liczby faktycznie znoszonych i ustanawianych obiektów chronionych. Wystąpiły też przypadki przekazywania z opóźnieniem informacji o podjętych uchwałach do GDOŚ i rdoś [str. 25–27, 47]

W 11 spośród 29 kontrolowanych gmin (38%) wójtowie, burmistrzowie czy prezydenci miast, jako organy ochrony przyrody (art. 91 pkt 4 *uoop*), nie podejmowali żadnych działań w celu ustalenia stanu istniejących lokalnych form ochrony przyrody, ich zabezpieczenia i oznakowania. W rezultacie, nie było podstaw do określenia sposobów ich ochrony lub ewentualnego ustalenia stopnia utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych poszczególnych form. [str. 32]

W 24 z 29 kontrolowanych gmin (83%), nie ustalono sposobów, standardów i procedur realizacji działań dotyczących LFOP. Praktyka przeprowadzania okresowych (przynajmniej raz w roku na wiosnę) przeglądów stanu obiektów chronionych i określania potrzeb w zakresie ich pielęgnacji przyjęta była w pięciu (17%) spośród kontrolowanych gmin. W 14 gminach wizytacje niektórych obiektów prowadzono incydentalnie. [str. 13–14]

Brak wiedzy o lokalnych formach ochrony przyrody skutkowało często nierzetelnym sporządzeniem sprawozdań statystycznych. Spośród 29 kontrolowanych gmin, aż 18 (62%) przekazywało w rocznych sprawozdaniach błędne dane do Głównego Urzędu Statystycznego, w zakresie liczby i rodzaju występujących na terenie gminy lokalnych form ochrony przyrody. [str. 28]

W kontrolowanych gminach od 4% do 100% lokalnych form ochrony przyrody położone było na terenie poddanym pod ochronę w innej formie (park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar Natura 2000, obszar chrononego krajobrazu), do ochrony których kompetencje posiadają inne jednostki. Gminy nie podejmowały działań w celu uzgodnienia z tymi jednostkami zasad współpracy i ochrony obiektów. [str. 19–20]

Działania mające na celu zachowanie obiektów chronionych podejmowano na terenie 18 spośród kontrolowanych gmin (62%), przy czym w pięciu z nich prowadzone były one jedynie incydentalnie, w odniesieniu do pojedynczych obiektów. Tak więc systematycznych zabiegów nie prowadzono aż w 55% gmin. [str. 32]

W wyniku przeprowadzonych oględzin 587 lokalnych form ochrony przyrody stwierdzono, że 11,3% z nich było w złym stanie (nie licząc przypadków nieistniejących obiektów wykazywanych w ewidencji), a ponad 52% nie zostało prawidłowo oznakowanych.

W 26 spośród kontrolowanych gmin stwierdzono przypadki braku lub niewłaściwego oznakowania znajdujących się na ich terenie lokalnych form ochrony przyrody. Oznakowanie jest nie tylko wymogiem formalnym, wynikającym z art. 115 *uoop*, lecz odgrywa również istotną rolę informacyjną, edukacyjną i ochronną. Informacja o poddaniu obiektu pod ochronę prawną i obowiązujących w stosunku do niego zakazach, może zapobiegać jego niszczeniu. [str. 33–40]

Brak standardów i skutecznych działań dla określenia stanu lokalnych form ochrony przyrody.

Nierzetelne sporządzanie sprawozdań statystycznych

Brak działań w celu właściwego oznakowania obiektów poddanych ochronie

W okresie objętym kontrolą na działania związane z lokalnymi formami ochrony przyrody wydatki poniosło 18 spośród kontrolowanych gmin, w łącznej wysokości 1584,1 tys. zł, z czego ponad 67% stanowiły wydatki poniesione w Urzędzie Miejskim w Tomaszowie Mazowieckim oraz w Urzędzie Miejskim w Jaworznie na realizację dużych projektów na terenie stanowiska dokumentacyjnego i użytków ekologicznych. W pozostałych kontrolowanych gminach na działania dotyczące lokalnych form ochrony przyrody, przez cały okres objęty kontrolą wydatkowano od kilkuset złotych do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Finansowane były przede wszystkim: ekspertyzy dendrologiczne, zabiegi pielęgnacyjne (usuwanie suchych gałęzi, cięcia pielęgnacyjne, zabezpieczanie konarów, zakładanie pułapek feromonowych), zakup i montaż tablic informacyjnych. W 11 gminach (38%) nie planowano i nie ponoszono żadnych wydatków związanych z ochroną lokalnych form ochrony przyrody, pomimo iż istniały potrzeby wykonania zabiegów ochronnych lub właściwego oznakowania obiektów. [str. 52]

Niewystarczające działania GDOŚ

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zobowiązany art. 45a ust. 1 *uooop* do koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody, w okresie objętym kontrolą prowadził centralny rejestr form ochrony przyrody, przygotowywał projekty aktów prawnych lub ich zmiany, reagował na sygnalizowane przez gminy problemy przesyłając zainteresowanym stanowiska i zalecenia. W ocenie NIK działania te nie były jednak wystarczające do koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody. Kontrola wykazała bowiem, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska:

- nie wydawał rekomendacji dla organów gmin dotyczących sposobów ochrony obiektów i obszarów chronionych;
- nie gromadził informacji mogących służyć właściwej koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody, jak np.: danych ile lokalnych form ochrony przyrody zostało zlikwidowanych a ile ustanowionych w poszczególnych latach oraz danych które z lokalnych form ochrony przyrody położone są na terenie innych obszarowych form ochrony przyrody i kompetencje do ich ochrony mają jednocześnie różne organy lecz nie określono, który z nich jest odpowiedzialny za prowadzenie zabiegów ochronnych;
- dopiero w 2017 r. przystąpił do prac nad projektem rekomendacji w zakresie redagowania uchwał rad gmin dotyczących pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. [str. 13, 19, 27]

Nieskuteczne działania GDOŚ dla zapewnienia pełnych danych w CRFOP

Pomimo podejmowanych działań Generalny Dyrektor nie zapewnił właściwego funkcjonowania centralnego rejestru form ochrony przyrody (CRFOP) oraz regionalnych rejestrów.

Zamieszczone w CRFOP dane o liczbie lokalnych form ochrony przyrody nie były zgodne z zawartymi w regionalnych rejestrach prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz z danymi GUS. Generalny Dyrektor nie przeprowadzał szczegółowej analizy przyczyn występowania różnic zapisów regionalnych rejestrów form ochrony przyrody w stosunku do zapisów w CRFOP, nie formułował też zaleceń dla regionalnych dyrektorów dotyczących prowadzenia przez nich rejestrów

i nie prowadził systematycznej kontroli weryfikacji przez regionalnych dyrektorów danych, wprowadzanych przez organy gminy do formularza CRFOP. Dopuszczanie przez Generalnego Dyrektora do prowadzenia regionalnych rejestrów w różny sposób i występowania rozbieżności pomiędzy CRFOP i rejestrami prowadzonymi w rdoś, uniemożliwiało rzetelny i spójny przekaz informacji o lokalnych formach ochrony przyrody i skutkowało wprowadzaniem w błąd użytkowników tych rejestrów. [str. 43–47]

Niejednoznaczne były przepisy dotyczące obowiązku przekazywania przez gminy uchwał o zniesieniu LFOP. W art. 113 ust. 4 i art. 114 ust. 3 *uoop* wskazany jest obowiązek przesłania do GDOŚ i rdoś, kopii aktu o utworzeniu lub ustanowieniu formy ochrony przyrody, nie wymienia się aktu o zniesieniu formy ochrony przyrody. Dlatego też GDOŚ, niektóre rdoś oraz gminy, prezentowały stanowisko, iż przepisy prawa nie nakładają obowiązku informowania o podjętych uchwałach o zniesieniu ochrony. Przy takiej interpretacji przepisu niemożliwa byłaby jednak realizacja przez GDOŚ, określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody¹⁰, obowiązku wykreślenia formy ochrony przyrody z rejestru w ciągu 30 dni od daty wejścia w życie aktu prawnego, na podstawie którego dokonano jej zniesienia. Niemożliwe byłoby także zgodne z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, aktualizowanie w sposób ciągły danych w rejestrze. Zdaniem NIK uchwały znoszące ochronę prawną winny być przesyłane w związku z zawartym w art. 113 ust. 4 i art. 114 ust. 3 *uoop* obowiązkiem przekazania również informacji określonych w ww. rozporządzeniu, w tym tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej lub ustanowionej formy ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 5). Kwestia ta nie jest jednak jednoznaczna, szczególnie wobec jednakowych, 30-dniowych terminów na przesłanie przez właściwe organy kopii aktów prawnych do GDOŚ i wykreślenia przez Generalnego Dyrektora z rejestru zniesionej formy ochrony przyrody. [str. 48]

Niejednoznaczne przepisy dotyczące przekazywania uchwał rad gmin w sprawie zniesienia ochrony

Zlecenie zewnętrznemu wykonawcy pracy pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* nie doprowadziło do wypełnienia CRFOP pełnymi i rzetelnymi danymi o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych, wymaganymi rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody¹¹. Praca odebrana została pomimo wielu wad, a jej kompletna weryfikacja została uznana przez Generalnego Dyrektora za niemożliwą. [str. 54–55]

W ocenie NIK, odebranie przez GDOŚ nierzetelnie wykonanej pracy i dokonanie zapłaty w łącznej kwocie 3631,8 tys. zł, było działaniem niegospodarnym. Natomiast zlecenie podmiotowi zewnętrznemu realizacji ww. pracy, której poprawności wykonania Generalny Dyrektor (jako zamawiający) nie był w stanie zweryfikować, było działaniem nierzetelnym. [str. 56]

Niegospodarne wydatkowanie środków finansowych w GDOŚ

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 1080, dalej: *rozporządzenie w sprawie CRFOP*.

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1080.

4. WNIOSKI

- Minister Środowiska**
- 1) Podjęcie działań w celu wprowadzenia do ustawy *o ochronie przyrody*:
 - obowiązku przesyłania Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska kopii aktów o zniesieniu form ochrony przyrody, w tym form o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9;
 - konsekwencji (sankcji) w przypadku niezgłoszenia do centralnego rejestru form ochrony przyrody aktualnych danych dotyczących form ochrony przyrody, w tym uchwał rady gminy o ich ustanowieniu lub zniesieniu;
 - przepisów dotyczących zasad wykonywania zabiegów ochronnych w przypadku lokalnych form ochrony przyrody, położonych na obszarze o wyższym reżimie ochronnym, do którego kompetencje ma inny organ lub położonych na terenie prywatnym.

- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska**
- 1) Sporządzenie rekomendacji określających standardy i sposoby działań dla zachowania lokalnych form ochrony przyrody;
 - 2) wzmocnienie współpracy z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska i gminami w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących form ochrony przyrody niezbędnych do prawidłowego prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody i efektywnego koordynowania funkcjonowania form ochrony przyrody;
 - 3) zapewnienie prezentowania jednolitych i rzetelnych danych dotyczących lokalnych form ochrony przyrody w centralnym rejestrze form ochrony przyrody, rejestrach regionalnych i rocznikach GUS.

- Wójtowie, burmistrzowie prezydenci miast**
- 1) Dokonanie przeglądu stanu lokalnych form ochrony przyrody oraz ustalenie niezbędnych potrzeb dla ich zabezpieczenia;
 - 2) podjęcie działań dla zgodnego z przepisami prawa i stanem faktycznym uregulowania w aktach prawa miejscowego funkcjonowania lokalnych form ochrony przyrody;
 - 3) prawidłowe oznakowanie chronionych obiektów;
 - 4) właściwe i spójne prezentowanie danych o chronionych obiektach oraz sposobach ich ochrony w różnych dokumentach strategicznych gminy;
 - 5) określenie zasad, standardów lub procedur postępowania w zakresie dbałości o lokalne formy ochrony przyrody;
 - 6) rzetelne sporządzanie sprawozdań statystycznych;
 - 7) przeznaczenie w budżecie, adekwatnych do potrzeb, środków na wydatki dotyczące lokalnych form ochrony przyrody;
 - 8) przekazywanie bieżących danych o ustanowieniu i zniesieniu formy ochrony do rdoś i GDOŚ oraz zaktualizowanego ich stanu;
 - 9) nawiązanie współpracy/zawarcie porozumień z podmiotami, zarządzającymi lub władającymi terenami, na których zlokalizowane są lokalne formy ochrony przyrody, w zakresie zapewnienia dbałości o te obiekty.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Prawne, organizacyjne i finansowe warunki dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody

W większości (w 27 z 29 kontrolowanych, tj. w 93%) gmin wyznaczono komórki organizacyjne i/lub osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw dotyczących ochrony środowiska i ochrony przyrody. W dwóch urzędach miast (w Bielsku-Białej i Dąbrowie Górniczej), w komórkach organizacyjnych realizujących zadania dotyczące środowiska wyodrębniono stanowiska ds. LFOP.

Także w GDOŚ, w związku ze spoczywającym na Generalnym Dyrektorem obowiązkiem koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody oraz prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody (art. 45a ust. 1 i art. 113 ust. 1 *uoop*) zatrudnione były osoby, którym powierzono zadania związane z funkcjonowaniem lokalnych form ochrony przyrody i zamieszczeniem o nich informacji w CRFOP.

W Urzędzie Gminy Dubicze Cerkiewne oraz Urzędzie Miasta i Gminy w Bodzentynie zadania dotyczące zachowania LFOP nie były ujęte w zakresie działania jednostek organizacyjnych urzędu ani obowiązków pracowników. W ocenie NIK świadczy to o braku rzetelności i nieprzygotowaniu organizacyjnym do wykonywania zadań dotyczących LFOP.

Stosownie do pkt A.3. standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, stanowiących załącznik do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹², „...struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika”.

W 24 z 29 kontrolowanych gmin (83%), nie ustalono żadnych zasad, standardów lub procedur realizacji działań dotyczących LFOP.

GDOŚ, koordynujący funkcjonowanie form ochrony przyrody nie formułował rekomendacji w tym zakresie (art. 45a *uoop*).

W większości gmin wyznaczono komórki organizacyjne i/lub osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw dotyczących LFOP

Brak standardów i procedur postępowania

Infografika nr 2

Brak standardów i procedur postępowania dla ochrony LFOP

**BRAK STANDARDÓW
POSTĘPOWANIA
DLA OCHRONY LFOP**



GDOŚ koordynujący funkcjonowanie form ochrony przyrody nie formułował rekomendacji dotyczących sposobów ochrony LFOP

w 24 gminach nie ustalono sposobów, standardów i procedur realizacji działań dotyczących LFOP



w 27 gminach oraz w GDOŚ wyznaczono komórki organizacyjne i/lub osoby odpowiedzialne za prowadzenie spraw dot. ochrony środowiska i ochrony przyrody

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹² Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pięciu (17%) spośród kontrolowanych urzędów (w: Urzędzie Miejskim w Jaworznie, Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej, Urzędzie Miejskim w Śremie, Urzędzie Miasta Kielce i Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej) przyjęta była praktyka przeprowadzania okresowych (przynajmniej raz w roku na wiosnę) przeglądów stanu obiektów chronionych i określania potrzeb w zakresie ich pielęgnacji.

Dobra praktyka

W **Urzędzie Miasta Kielce** do zadań osoby odpowiedzialnej za ochronę przyrody należało m.in. dokonywanie co roku przeglądu stanu lokalnych form ochrony przyrody oraz prowadzenie ich rejestru. Dla każdego obiektu założona była karta ewidencyjna, zawierająca informacje o aktach prawnych ustanawiających i ich zmianach, cechach obiektu, jego stanie, oznakowaniu i wykonywanych pracach utrzymaniowo-pielęgnacyjnych, sporządzeniu nowych tablic informacyjnych.

W **Urzędzie Miejskim w Jaworznie** opracowano standardy działań dla prawidłowej ochrony użytków ekologicznych, określając w horyzoncie rocznym wymagane zabiegi pielęgnacyjne w celu zachowania walorów, dla których zostały one utworzone. W przypadkach pozostałych LFOP, przyjęto zasadę prowadzenia systematycznych kontroli przez wyznaczonych pracowników Wydziału właściwego do spraw przyrody¹³, którzy w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmują czynności zapobiegawcze przy czynnej współpracy z instytucjami naukowo-badawczymi¹⁴.

Tylko w ośmiu spośród 29 kontrolowanych gmin (26%) uwzględniano, w planach rzeczowo-finansowych komórek organizacyjnych właściwych w sprawach ochrony przyrody, działania dotyczące LFOP.

W 18 kontrolowanych gminach (62%), w planach finansowych, przynajmniej w jednym roku w okresie objętym kontrolą, ujęte były wydatki na działania dotyczące LFOP. W siedmiu z nich wydatki na ten cel, w tym systematyczne zabiegi ochronne, planowano na każdy rok. W pozostałych 11 gminach wydatki na cele związane z LFOP były zamieszczane w planie przede wszystkim w związku z koniecznością wykonania prac interwencyjnych.

5.1.1. LFOP w dokumentach strategicznych

Kierunki i sposoby działania gminy, w tym w zakresie ochrony przyrody, wyznaczać powinny przyjęte strategie i programy. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że często obowiązujące w gminach dokumenty strategiczne nie określały kierunków i właściwych działań dla zachowania LFOP.

W gminnych politykach lub strategiach rozwoju zawarte były zwykle bardzo ogólne zapisy dotyczące konieczności zachowania walorów przyrodniczych, poprawy bezpieczeństwa ekologicznego czy wspierania systemu obszarów chronionych. W 10 gminach (34%) strategie rozwoju nie zawierały odniesień lub zadań dotyczących lokalnych form ochrony przyrody, w siedmiu gminach dane o liczbie i rodzaju LFOP zawarte

¹³ Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa (do 31.05.2017 r.) i Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (od 1.06.2017 r.).

¹⁴ Listy intencyjne podpisano z: Uniwersytetem Śląskim w Katowicach, Uniwersytetem Adama Mickiewicza w Poznaniu, Śląskim Ogrodem Botanicznym w Mikołowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w strategii rozwoju nie były zgodne ze stanem faktycznym, w trzech gminach (Bodzentyn, Bircza, Dubicze Cerkiewne), pomimo obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, nie było wcale lub przez część okresu objętego kontrolą, gminnej polityki rozwoju.

Dobra praktyka

W Strategii Rozwoju **Gminy Goleszów** na lata 2016–2026, przyjętej Uchwałą Rady Gminy z dnia 29 czerwca 2016 r.¹⁶, zawarto zapisy dotyczące lokalnych form ochrony przyrody, wskazując na konieczność ich utrzymania i dbałości o ich stan, oznakowania, zapewnienia aby mogły być obiektem obserwacji, edukacji i rozwijania zainteresowań. Wskazano też na konieczność prowadzenia zabiegów czynnej ochrony przyrody.

W 12 spośród 29 kontrolowanych gmin (41%) nie było, przez cały lub część okresu objętego kontrolą, aktualnego programu ochrony środowiska, wymaganego z mocy art. 17 ust. 1 POŚ, na podstawie którego prowadzona winna być polityka ochrony środowiska mająca stwarzać warunki niezbędne dla realizacji ochrony środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 13 i art. 14 ust. 2 POŚ)¹⁷.

W treści obowiązujących gminnych programów ochrony środowiska ujmowano działania dotyczące ochrony przyrody w tym LFOP, polegające m.in. na: prowadzeniu inwentaryzacji różnorodności biologicznej, bieżącej dbałości o obszary i obiekty chronione, edukacji ekologicznej.

W wyniku kontroli NIK ujawniono, że w ośmiu programach ochrony środowiska dane dotyczące lokalnych form ochrony przyrody (ich liczby i/lub powierzchni) były niezgodne ze stanem faktycznym. Dotyczyło to również opracowanych w okresie objętym kontrolą programów w Urzędzie Gminy Łąck i Urzędzie Gminy Narewka.

Przykład

W Programie ochrony środowiska dla **Gminy Łąck** na lata 2017–2020 z perspektywą na lata 2021–2024 wskazano na występowanie na terenie gminy 16 pomników przyrody, pomimo iż zgodnie z obowiązującymi aktami prawa miejscowego było ich 31.

W siedmiu spośród 21 kontrolowanych gmin (33%) posiadających program ochrony środowiska (przynajmniej w części okresu objętego kontrolą), nie sporządzano raportu z jego realizacji, pomimo takiego obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 ustawy POŚ. W konsekwencji rada gminy nie była

Brak programów
ochrony środowiska
i raportów z ich realizacji

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.

¹⁶ Nr 0007.33.2016.

¹⁷ Gminnego programu środowiska nie było w: Urzędzie Gminy **Koszęcin** od 2007 r.; Urzędzie Miasta i Gminy **Bodzentyn** od 2008 r.; Urzędzie Gminy **Dubicze Cerkiewne** od 2012 r.; Urzędzie Gminy **Nurzec-Stacja** od 2013 r.; Urzędzie Gminy **Narewka** w okresie od 2011 r. – I poł. 2017 r.; Urzędzie Miejskim w **Przedborzu** od 2014 r.; Urzędzie Gminy w **Bolimowie** od 2015 r.; Urzędzie Gminy **Bircza** od 2016 r.; Urzędzie Gminy w **Ustrzykach Dolnych** od 2016 r.; Urzędzie Miejskim w **Sanoku** od 2013 r.; Urzędzie Gminy **Krzywcza** od 2016 r.; Urzędzie Miasta **Kielce** od 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

informowana przez organ wykonawczy o podejmowanych działaniach w zakresie ochrony środowiska i ich efektach, co było postępowaniem nierzetelnym.

Stwierdzono przypadki, że w żadnym dokumencie strategicznym gminy nie uwzględniono działań dla zachowania lokalnych form ochrony przyrody (np. Urząd Gminy Narewka, Urząd Miasta i Gminy w Bodzentynie).

Skutecznym narzędziem ochrony cennych przyrodniczo obiektów i obszarów jest właściwe ujęcie ich występowania i zasad ochrony w dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w Studium określone powinny być m.in. obszary oraz zasady ochrony przyrody.

Brak należytego ujęcia występowania i zasad ochrony LFOP w dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego

W wyniku kontroli stwierdzono, że dane dotyczące LFOP zawarte w Studiach 14 gmin (48%) nie były zgodne ze stanem faktycznym. W sześciu gminach związane było to z nieaktualizowaniem Studium. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 32 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w ośmiu gminach nie dokonywano oceny aktualności studium, w konsekwencji nie podejmowano działań w celu jego aktualizacji. W gminach Krzywczka i Dubicze Cerkiewne obowiązywały Studia uchwalone odpowiednio w 1998 r. i 1999 r., które nie były aktualizowane.

W ośmiu gminach, pomimo aktualizacji Studium, nie zawierało ono właściwych danych o LFOP.

Przykłady

W Studium **Gminy Zagórz**, pomimo sześciokrotnej aktualizacji (w czerwcu 2010 r., czerwcu i listopadzie 2011 r., sierpniu 2012 r., październiku 2016 r. oraz w kwietniu 2017 r.), nie podano aktualnych informacji o LFOP.

W Studium **Miasta Kielce**, przyjętym Uchwałą Nr 580/2000 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 26 października 2000 r., dokonano 12 zmian (ostania zmiana przyjęta Uchwałą Nr LXVII/1217/2014 Rady Miasta Kielce z dnia 6 listopada 2014 r.), nie uwzględniono występujących na terenie miasta stanowisk dokumentacyjnych oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, które ustanowione były uchwałami Rady Miejskiej w Kielcach w 2008 r. i 2009 r.

W Studium **Gminy Narewka**, uchwalonym przez Radę Gminy 31 sierpnia 1999 r. i aktualizowanym uchwałami Rady Gminy z 21 września 2006 r., 14 czerwca 2007 r., 12 września 2008 r., 23 czerwca 2010 r., 26 czerwca 2012 r. oraz 29 sierpnia 2014 r., przedstawiono nieaktualne dane o liczbie pomników przyrody i użytków ekologicznych, wskazując, że na terenie gminy znajduje się tylko 21 pomników przyrody i cztery użytki ekologiczne, podczas gdy faktycznie na terenie gminy od 11 października 2008 r. było 117 pomników przyrody i dziewięć użytków ekologicznych.

W okresie objętym kontrolą, nie było szczegółowych przepisów lub wytycznych dotyczących sposobu i zakresu ujmowania w Studium zasad ochrony przyrody. Obowiązek ten był w kontrolowanych gminach realizowany w niejednolity sposób. W dziewięciu gminach, w Studiach nie określono zasad ochrony LFOP lub podano ogólnikowe sformułowania celu dotyczącego ochrony przyrody jak np. *zachowanie i ochrona unikalnych walorów przyrodniczych* lub informacje, że *cenne przyrodniczo obszary objęte*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

są ochroną prawną określoną w uoop. W niektórych Studiach przytaczano zakazy określone w aktach prawa miejscowego ustanawiających LFOP. Tylko w nielicznych Studiach, obok podania ogólnych zasad i przytoczenia zakazów obowiązujących w stosunku do LFOP, znalazły się zapisy dotyczące konieczności wykonywania określonych zadań z zakresu ochrony czynnej, oceny stanu zdrowotnego drzew pomnikowych i propozycje dotyczące objęcia ochroną kolejnych obiektów.

Dobra praktyka

W przyjętym Uchwałą Rady Gminy Hajnówka z dnia 10 kwietnia 2017 r. Studium ujęto wszystkie pomniki przyrody (520) i wszystkie użytki ekologiczne (62) o łącznej powierzchni 524,90 ha, wraz z podaniem ich lokalizacji, daty utworzenia, aktu ustanawiającego te formy i zasad ich ochrony. Wśród nich wymieniono m.in.: zapewnienie właściwego funkcjonowania i ciągłości układów ekologicznych; zakaz likwidacji istniejących form ochrony przyrody; zachowanie dotychczasowego użytkowania tych form wraz z przeciwdziałaniem ich degradacji, poprzez zakaz: zanieczyszczania różnego rodzaju odpadami, zmiany stosunków wodnych i niszczenia roślinności oraz obowiązek wprowadzenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowotworzonych lokalnych form ochrony przyrody.

Art. 15 ust. 2 pkt 1, 3 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje do określenia w mpzp m.in. przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, granic i sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie.

W dwóch spośród kontrolowanych gmin (Nurzec-Stacja i Dubicze Cerkiewne) nie było mpzp. W pozostałych obejmowały one od 0,18% (gmina Przedbórz) do 100% (gmina Goleszów) powierzchni gminy. W dziewięciu gminach mpzp nie obejmowały jednak swoim zasięgiem terenów, na których zlokalizowane były LFOP.

Analiza 64 mpzp dla terenów, gdzie występowały LFOP, z pozostałych 18 gmin wykazała, że 19 (30%) mpzp (z terenu 8 gmin, tj. 44%) nie spełniało wymogów prawa w zakresie uwzględnienia lokalizacji, ograniczeń wynikających z ustanowienia lub zasad ochrony LFOP.

Przykłady

W **gminie Goleszów** w żadnym z trzech badanych mpzp o łącznej powierzchni 2.717,4 ha (41,3 % powierzchni gminy), tj. mpzp wsi Goleszów¹⁸, mpzp sołectwa Cisownica¹⁹ i mpzp sołectwa Godziszów²⁰, nie określono granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie w zakresie lokalnych form ochrony przyrody, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto, w mpzp wsi Goleszów i sołectwa Godziszów nie zawarto: postanowień dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co było niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy; ograniczeń wynikających z ustanowienia użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego i pomników przyrody, co naruszało art. 73 ust. 1 pkt 1 POŚ.

¹⁸ Wprowadzonym uchwałą Rady Gminy nr XXVII/249/05 z dnia 25 stycznia 2005 r.

¹⁹ Wprowadzonym uchwałą Rady Gminy nr XLV/393/2006 z dnia 30 sierpnia 2006 r.

²⁰ Wprowadzonym uchwałą Rady Gminy nr XXV/273/04 z dnia 16 grudnia 2004 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch z trzech skontrolowanych mpzp w **gminie Koszęcin**, zapisy dotyczące LFOP były niekompletne. W planie dla miejscowości Koszęcin załącznik graficzny do mpzp uwzględniał lokalizację jedynie trzech z 12 pomników przyrody (tylko te znajdujące się na terenie zespołu pałacowo-parkowego Zespołu Pieśni i Tańca Śląsk). Natomiast w planie dla miejscowości Wierzba (zarówno w treści Uchwały jak i w załączniku graficznym) nie oznaczono występującego na terenie nim objętym pomnika przyrody – drzewa z gatunku Cis pospolity (*Taxus baccata*).

W **Urzędzie Miejskim w Przedborzu**, gdzie nie było mpzp dla terenów, na których zlokalizowane są LFOP stwierdzono, że w decyzjach o warunkach zabudowy pomijano wymagania dotyczące ochrony zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. W dwóch decyzjach²¹ wydanych dla działek bezpośrednio sąsiadujących z zespołem przyrodniczo-krajobrazowym „Majowa Góra” nie uwzględniano wymaganej Uchwałą Nr XXI/153/94 Rady Miejskiej w Przedborzu z dnia 23 marca 1994 roku, strefy ochronnej o szerokości 30 metrów. Strefa ta miała zabezpieczać przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych zagrażających rodzimej przyrodzie, zgodnie z zapisami uchwały ustanawiającej zespół przyrodniczo-krajobrazowy. W strefie ochronnej obowiązuje zakaz budowy obiektów budowlanych, linii komunikacyjnych, urządzeń lub instalacji zagrażających rodzimej przyrodzie, którego również nie uwzględniano w wydawanych przez burmistrza decyzjach.

Przedstawione powyżej, uzyskane w wyniku kontroli dane dotyczące uwzględniania ochrony LFOP w Studiach i mpzp wskazują, że planowanie przestrzenne mogące być skutecznym narzędziem ochrony LFOP, w 22 kontrolowanych gminach (76%) nie spełniało tej roli.

Niespójne dane
o liczbie i lokalizacji
LFOP w dokumentach
strategicznych

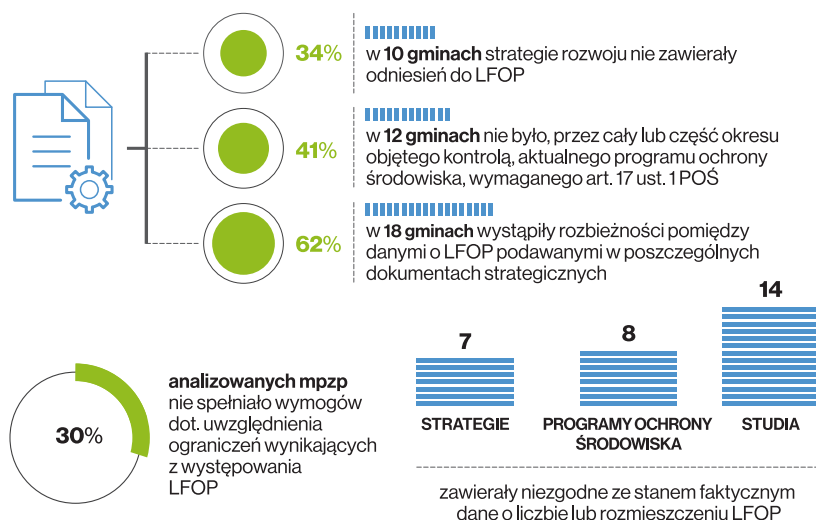
Kontrola wykazała, że dane o lokalnych formach ochrony przyrody zawarte w poszczególnych dokumentach strategicznych obowiązujących w gminie, w okresie objętym kontrolą nie były ze sobą spójne. Rozbieżności polegające na podaniu różnej liczby i/lub lokalizacji LFOP odnotowano w 18 gminach (62%).

Rozbieżności te wynikały nie tylko z faktu przyjmowania dokumentów w różnym okresie i ich nieaktualizowania. Występowały bowiem przypadki niezgodności ze stanem faktycznym obowiązującym w okresie przyjmowania dokumentu, co świadczyło zarówno o nierzetelnym sporządzeniu poszczególnych opracowań, jak również o braku należytej staranności przy odbiorze wykonanego opracowania.

²¹ Nr 34/2016 oraz Nr 45/2016.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3 LFOP w dokumentach strategicznych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

LFOP często położone były na terenach objętych ochroną prawną w innej formie (park narodowy, rezerwat, park krajobrazowy, obszar Natura 2000, obszar chronionego krajobrazu). Sytuacja taka występowała w 26 spośród kontrolowanych gmin, dla których uzyskano dane, gdzie od 4% (Stryków) do 100% (Narewka, Dubicze Cerkiewne) LFOP położonych było na obszarze poddanym pod ochronę w innej formie. W konsekwencji kompetencje do ochrony obiektu mogą mieć dwa lub nawet trzy podmioty. I tak np. jeżeli użytek ekologiczny położony jest na obszarze parku krajobrazowego oraz przynajmniej w części na obszarze Natura 2000, kompetencje do jego ochrony ma wójt/burmistrz, marszałek województwa oraz rdoś.

LFOP położone na terenie innych obszarów chronionych

W jednej spośród kontrolowanych gmin nie dysponowano danymi dotyczącymi lokalizacji LFOP w powiązaniu z obszarami chronionymi, w stosunku do których kompetencje mają inne podmioty. Burmistrz miasta Przedborza wyjaśnił m.in., że *gmina nie jest w posiadaniu mapy wskazującej dokładne położenie wszystkich lokalnych form ochrony przyrody, aby przyporządkować ich położenie do obszarów chronionych.*

W GDOŚ, pomimo spoczywającego na Generalnym Dyrektorsze obowiązku koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody (art. 45a ust. 1 *uop*), nie wykonywano żadnych analiz w tym zakresie i nie sprawdzano ile oraz które z LFOP położone są na terenie innych obszarowych form ochrony przyrody. Przepisy nie określały, który organ odpowiedzialny jest w takich sytuacjach za prowadzenie zabiegów ochronnych.

Część LFOP położona jest też na terenie Lasów Państwowych, które w ramach realizacji *Planów urzędzenia lasu* wykonują zadania również w zakresie ochrony przyrody (art. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o lasach²²). Dla 553 (23%) spośród 2354 LFOP znajdujących się na obszarze kontrolowanych gmin, w aktach ustanawiających, nadleśniczowie byli wskazani jako nadzorujący te obiekty.

**Brak działań
w celu uzgodnienia
realizacji zadań**

W wyniku kontroli stwierdzono, że w żadnej z kontrolowanych jednostek nie podjęto działań w celu zawarcia porozumień i uzgodnienia zasad współpracy w zakresie dbałości o LFOP z zarządcami czy właścicielami terenów, na których położone były te obiekty. Przepisy prawa nie nakładają takiego obowiązku, jednak zdaniem NIK, w przypadku nakładania się na siebie różnych form ochrony przyrody i kompetencji różnych jednostek, współpraca pomiędzy nimi i uzgodnienie działań dla zachowania LFOP są niezbędne i powinny być elementem racjonalnej polityki w zakresie ochrony przyrody.

Na terenie każdej spośród kontrolowanych gmin, od kilku do kilkudziesięciu LFOP położonych było na gruntach prywatnych. Ogółem w kontrolowanych gminach na terenach prywatnych położonych było 273 spośród 2354 LFOP (12%). Z właścicielami nie nawiązywano współpracy np. w formie zawierania porozumień dotyczących dbałości o te obiekty.

Gminy, które dokonywały pielęgnacji LFOP, działania wykonywały niezależnie od tego, kto był właścicielem terenu.

W kontrolowanych jednostkach nie było przypadków żądania przez właścicieli odszkodowań, na podstawie art. 131 ust. 1 POŚ, z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z poddaniem ochronie obszarów lub obiektów na podstawie *uoop*.

5.1.2. Akty prawa miejscowego ustanawiające LFOP

Zgodnie z art. 44 ust. 1 *uoop* ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy. Wyłączne kompetencje do ustanowienia LFOP przyznane zostały radzie gminy w 2009 r., na mocy art. 21 pkt 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy, do czasu wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie ww. przepisu, zachowują moc dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie wcześniejszych upoważnień. Przepis nie precyzował terminu aktualizacji uchwał ustanawiających lokalne formy ochrony przyrody.

**Większość aktów
prawa miejscowego
ustanawiających LFOP
wydane przez inne
niż rada gminy organy**

W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich kontrolowanych gminach występowały lokalne formy ochrony przyrody ustanowione na podstawie aktów prawa miejscowego wydanych przez inne niż rada gminy organy, które nie spełniały aktualnie obowiązujących wymogów i zawierały nieaktualne dane. Dotyczyło to 74% LFOP z terenu kontrolowanych gmin, w tym: 78% pomników przyrody, 60% użytków ekologicznych, 52% zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i 53% stanowisk dokumentacyjnych.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 4

Akty prawne ustanawiające LFOP/brak działań w celu właściwego uregulowania występujących LFOP w aktach prawa miejscowego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykłady

Na terenie **gminy Augustów** obowiązywały następujące akty prawa miejscowego o ustanowieniu pomników przyrody i użytków ekologicznych:

- uchwała Nr XXX/298 Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku z 26 lipca 1955 r. w sprawie uznania niektórych przedmiotów za pomniki przyrody²³ (grupa 30 modrzewi);
- rozporządzenie Nr 6/93 Wojewody Suwalskiego z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie uznania za pomniki przyrody tworów przyrody i ich skupień²⁴ (dwa jesiony wyniosłe);
- zarządzenie Nr 12/80 Wojewody Suwalskiego z dnia 12 marca 1980 r. w sprawie uznania za pomniki przyrody tworów przyrody i ich skupień²⁵ (pozostałe pomniki przyrody);
- rozporządzenie nr 2/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie uznania ekosystemów bagiennych za użytki ekologiczne²⁶;
- uchwała nr XVII/126/2017 Rady Gminy Augustów z dnia 15 lutego 2017 r. ustanawiająca pomnik przyrody dąb szypułkowy, nadając mu nazwę Zygmunt August.

Na terenie **gminy Hajnówka** wszystkie 62 istniejące użytki ekologiczne, zostały utworzone rozporządzeniem Wojewody Białostockiego Nr 6/97 z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie uznania za użytki ekologiczne ekosystemów bagiennych i objęcia ich ochroną²⁷. Spośród 520 pomników przyrody:

- sześć zostało utworzonych zarządzeniem lub uchwałą Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku w latach 1954–1962;
- 264 i 78 powołano odpowiednio rozporządzeniem Wojewody Białostockiego Nr 4/93 z dnia 19 sierpnia 1993 r. i Nr 11/96 z dnia 29 listopada 1996 r.,

²³ Dz. Urz. WRN w Białymstoku z dnia 31 grudnia 1955 r. Nr 7, poz. 85.

²⁴ Dz. Urz. Woj. Suwalskiego. z dnia 28.01.1993 r. Nr 2, poz. 11.

²⁵ Dz. Urz. WRN w Suwałkach z dnia 24.03.1980 r., Nr 2, poz. 10.

²⁶ Dz. Urz. Województwa Podlaskiego Nr 27, poz. 528.

²⁷ Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 16, poz. 64.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

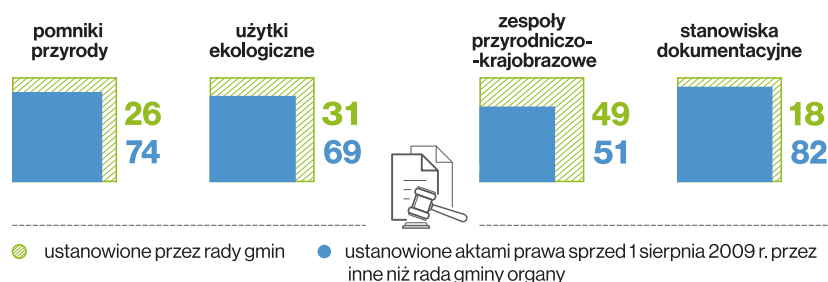
w sprawie uznania niektórych tworów przyrody za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną²⁸;

- 126 utworzono rozporządzeniem Wojewody Podlaskiego Nr 35/99 z dnia 7 października 1999 r. w ww. sprawie²⁹;
- 46 zostało utworzonych rozporządzeniem Wojewody Podlaskiego 10/08 z dnia 22 września 2008 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody³⁰.

W skali kraju, zgodnie z danymi uzyskanymi z 16 rdoś, spośród 41 084 LFOP zaewidencjonowanych w ich rejestrach, aż 30 141, tj. 73%, funkcjonuje w oparciu o akty prawne wydane przed 1 sierpnia 2009 r., przez organy inne niż rada gminy. Dotyczy to: 24 929 (74%) pomników przyrody, 4934 (69%) użytków ekologicznych, 135 (50,7%) zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i 143 (82%) stanowisk dokumentacyjnych.

Infografika nr 5

Odsetek aktów prawa miejscowego w sprawie ustanowienia LFOP wydanych przez rady gmin i inne organy przed 1 sierpnia 2009 r.



Źródło: Dane rdoś uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK³¹.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 *uoop*, uchwała rady gminy w sprawie ustanowienia LFOP powinna określać nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 *uoop*.

Akty prawa miejscowego ustanawiające LFOP nie spełniające wymogów obecnie obowiązujących przepisów, zawierające nieaktualne dane

Wcześniej wydane akty prawa miejscowego, na podstawie obowiązujących w tym czasie przepisów, często nie spełniały wszystkich ww. warunków. Zmieniające się przepisy, a nawet stan obiektów powodowały, że szereg aktów ustanawiających LFOP zawierało nieaktualne dane.

Stwierdzono wiele przypadków, że w obowiązujących aktach prawa miejscowego ustanawiających LFOP nie podano lub podany był niewłaściwy podmiot nadzorujący oraz nie określono szczegółowych celów ochrony.

Przykład

W **gminie Bircza** dla żadnego z 33 pomników przyrody oraz 62 użytków ekologicznych w aktach prawnych je ustanawiających, nie zostali określone nadzorujący. Ponadto dla 59 użytków ekologicznych nie określono szczególnych celów ochrony.

²⁸ Odpowiednio Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 12, poz. 70 oraz Nr 38, poz. 138.

²⁹ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 33, poz. 522.

³⁰ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 228, poz. 2333.

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W licznych aktach prawa miejscowego, jako nadzorujący LFOP, wskazany pozostaje wojewódzki konserwator przyrody, a więc organ administracji rządowej, nierealizujący zadań organu samorządu gminy w zakresie tych form przyrody, który zgodnie z art. 163 ust. 1 i 2 *ustawy o udostępnianiu informacji* stał się regionalnym konserwatorem przyrody, będącym zastępcą regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 124 ust. 2 ww. ustawy).

Stwierdzono też przypadki, że jako nadzorujący wskazany pozostawał podmiot nieistniejący, niemający następcy prawnego.

Przykład

W obowiązującym rozporządzeniu Wojewody Mazowieckiego³², jako nadzorującego pomnik przyrody – Dąb szypułkowy, znajdujący się na terenie Nadleśnictwa Łąck, Leśnictwo Podgórze, wskazano nieistniejące *Gospodarstwo Jeziorno-Stawowe w Solcu*, wymienione wcześniej w akcie ustanawiającym pomnik przyrody³³.

Pomimo często nieaktualnych wskazań w aktach ustanawiających, we wszystkich kontrolowanych jednostkach wójtowie i burmistrzowie nie uchylali się od odpowiedzialności za LFOP i poczuli się do nadzoru nad nimi.

W toku kontroli ustalono, że występują niezgodności pomiędzy stanem rzeczywistym obiektów, ich lokalizacją, właścicielem czy zarządcą terenu, na którym się znajdują, a opisem zawartym w obowiązujących aktach prawa miejscowego.

Przykłady

W **gminie Łąck**, pomnik przyrody – aleja drzew, która wg aktu ustanawiającego (rozporządzenia wojewody) powinna składać się z 24 lip drobnolistnych i dwóch modrzewi polskich, faktycznie liczyła 23 drzewa, w tym: 18 lip drobnolistnych, cztery klony zwyczajne oraz jeden modrzew polski.

W **gminie Gostynin**, pomnik przyrody – aleja 50 drzew gatunku lipa drobnolistna, ustanowiony rozporządzeniem wojewody³⁴, w rzeczywistości składał się z 76 drzew tego gatunku.

W **gminie Bodzentyn** dla użytku ekologicznego (zespół parkowy zadrzewienie powierzchniowe) – w uchwale Rady Gminy w Bodzentynie z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie uznania za użytek ekologiczny, jako właściciela gruntu wskazano Lasy Państwowe – Nadleśnictwo Suchedniów, podczas gdy zgodnie z ewidencją gruntów właścicielami działek, na których znajdował się użytek ekologiczny, były osoby fizyczne.

W 26 spośród kontrolowanych gmin (90%) nie podejmowano działań w celu uregulowania stanu prawnego LFOP, nawet pomimo zwracania uwagi na tę kwestię przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska i adnotacji w CRFOP dotyczących konieczności zmiany nadzorującego.

Niepodejmowanie działań w celu właściwego uregulowania stanu prawnego LFOP

³² Rozporządzenie nr 19 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie pomników przyrody położonych na terenie powiatu płockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 89, poz. 2102, ze zm.).

³³ Orzeczenie Nr 59 Prezydium WRN w Warszawie z dnia 30 grudnia 1955 r. o uznaniu za pomnik przyrody (Dz. Urz. WRN w Warszawie Nr 4, poz. 25).

³⁴ Rozporządzenie Nr 20 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie pomników przyrody położonych na terenie powiatu gostynińskiego (Dz. Urz. Woj. Mazow. Nr 89, poz. 2103).

Przykłady

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska odpowiadając na pytania z Urzędu Miejskiego w Śremie, w sprawie interpretacji przepisów dotyczących pomników przyrody³⁵ stwierdził m.in., że istnieje pilna konieczność wydawania przez rady gmin uchwał dostosowujących sytuacje ww. form ochrony przyrody do obecnego stanu prawnego. Wskazał, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie kwestie, o których mowa w art. 44 ust. 2 *uop*. Zalecał również sformułowanie w uchwałach ustaleń dotyczących ochrony czynnej.

Wójt **Gminy Gostynin** nie podjął działań, pomimo przekazanej mu sugestii w tej sprawie przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, który w postanowieniu z dnia 5 września 2016 r., stwierdził m.in., że *...stosowanie rozwiązania polegającego na utrzymywaniu w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych – rozporządzeń Wojewody Mazowieckiego powinno mieć charakter przejściowy, tymczasowy.*

Wójt **Gminy Bircza** niepodjęcie działań w celu uregulowania stanu prawnego LFOP wyjaśnił m.in. tym, że *...dla kompleksowego uporządkowania zagadnień związanych z obiektami z grupy pomników i użytków, należałoby je poprzedzić żmudnymi i czasochłonnymi pracami terenowymi, częstokroć z uzgodnieniami z właścicielami gruntów oraz innymi trudnymi teraz do przewidzenia czynnościami.....*

W swoich wyjaśnieniach kierownicy jednostek kontrolowanych stwierdzali, iż nie byli zobowiązani do działań w tym zakresie, a wcześniejsze akty prawa miejscowego pozostają w mocy.

NIK nie kwestionuje, iż do czasu wejścia w życie aktów prawa miejscowego, wydanych na podstawie obowiązujących obecnie przepisów, zachowują moc dotychczasowe akty prawa miejscowego ustanawiające lokalne formy ochrony przyrody. Długotrwałe utrzymywanie obowiązywania przepisów dotychczasowych, było jednak w ocenie NIK działaniem nierzetelnym, skutkowało bowiem występowaniem opisanych powyżej braków i niezgodności ze stanem faktycznym.

Brak podejmowania działań w celu uregulowania prawnego i dostosowania go do stanu faktycznego skutkowało nawet tym, że nadal w obrocie prawnym funkcjonowały akty ustanawiające LFOP, które już nie istniały.

Przykład

W **Urzędzie Gminy Augustów** nie uporządkowano spraw dotyczących statusu prawnego dwóch drzew, będących pomnikami przyrody, które zostały usunięte w 1996 r. i w 2007 r.

Tylko w trzech jednostkach podjęte były działania dla zapewnienia właściwego stanu prawnego przynajmniej części LFOP, które wcześniej ustanowione były przez inne organy.

Dobra praktyka

Rada Miasta Kielce w latach 2011–2012 podjęła uchwały w sprawie większości ustanowionych wcześniej, przez inne organy, LFOP. Nie było tam niespójności aktów prawnych ze stanem faktycznym a zgodnie ze wskazaniem zawartym w aktach

³⁵ Pismo DZP-WO.600.1.2017.JM.2 z 20 marca 2017 r. skierowane do Burmistrza Śremu.

ustanawiających, nadzór nad wszystkimi ww. formami ochrony, z wyjątkiem użytku ekologicznego, został powierzony dyrektorowi wydziału właściwego w sprawach środowiska w Urzędzie Miasta Kielce.

Rada Miejska w Strykowie w 2015 r. dwoma uchwałami³⁶ ustanowiła łącznie 64 pomniki przyrody, które wcześniej za pomniki uznane były zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 10 stycznia 1990 r.³⁷, rozporządzeniami Wojewody z dnia 16 grudnia 1991 r.³⁸ i z dnia 12 listopada 1993 r.³⁹, uchwałami Rady z dnia: 10 października 1997 r.⁴⁰, 16 grudnia 1998 r.⁴¹, 25 września 2002 r.⁴², 29 września 2003 r.⁴³ i uchwałą nr XLVII/347/98 Rady z dnia 29 kwietnia 1998 r.

W okresie objętym kontrolą w 16 spośród 29 kontrolowanych gmin (55%), podejmowano uchwały dotyczące LFOP. W 11 gminach podjęto łącznie 19 uchwał o ustanowieniu LFOP, a w 15 gminach podjęto łącznie 20 uchwał o zniesieniu ochrony LFOP. Z tego 19 uchwał dotyczyło zniesienia ochrony w formie pomnika przyrody, a jedna użytku ekologicznego. Przyczyną podjęcia ww. uchwał była utrata wartości przyrodniczych i/lub konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, co odpowiadało warunkom określonym art. 44 ust. 4 *u.o.p.* W przypadku dwóch uchwał znosiły one ochronę tylko części obiektu. W dwóch innych przypadkach zniesiono prawną ochronę nieistniejących już obiektów.

Podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia lub zniesienia LFOP

Przykłady

Rada Miejska w Strykowie uchwałą z dnia 25 lutego 2015 r. znosiła ochronę siedmiu drzew wchodzących w skład pomnika grupowego, który po podjęciu uchwały liczył 133 drzewa. Uchwałą z dnia 7 sierpnia 2015 r. zniesiono ochronę 17 drzew, których brak stwierdzono w wyniku przeprowadzonej w 2014 r. oceny i inwentaryzacji.

Rada Gminy Koszęcin uchwałą z dnia 23 czerwca 2015 r. zniosła ochronę w formie użytku ekologicznego na części działek wchodzących w jego skład, w oparciu o wykonaną ekspertyzę.

Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych uchwałą z dnia 20 czerwca 2016 r. zniosła ochronę pomnika, który wg postępowania wyjaśniającego został wycięty 8–10 lat temu.

³⁶ Uchwałą nr XII/86/2015 z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad ochrony dla ustanowionych pomników przyrody oraz zniesienia ochrony prawnej w odniesieniu do niektórych obiektów ustanowiła 63 pomniki przyrody, a uchwałą nr V/42/2015 Rady z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie pomnika przyrody „Aleja Dębowa” – ustanowiono jeden pomnik przyrody.

³⁷ Zarządzenie nr 8/90 w sprawie uznania tworów przyrody na terenie województwa łódzkiego za pomniki przyrody i ochrony tych pomników. (Dz. Urz. Woj. Łódzk. Nr 3, poz. 14).

³⁸ Rozporządzenie nr 12/91 w sprawie uznania niektórych tworów przyrody na terenie województwa łódzkiego za pomniki przyrody i ochrony tych pomników (Dz. Urz. Woj. Łódzk. Nr 11, poz. 235).

³⁹ Rozporządzenie nr 10/93 w sprawie uznania niektórych tworów przyrody na terenie województwa łódzkiego za pomniki przyrody i ochrony tych pomników (Dz. Urz. Woj. Łódzk. Nr 12, poz. 102).

⁴⁰ Uchwałą nr XLI/294/97 w sprawie uznania za pomniki przyrody drzew nie znajdujących się w rejestrze pomników przyrody Wojewody Łódzkiego.

⁴¹ Uchwałą nr III/21/98 w sprawie uznania za pomnik przyrody drzewa nie znajdującego się w rejestrze pomników przyrody Wojewody Łódzkiego.

⁴² Uchwałą nr XLVIII/333/2002 w sprawie uznania za pomnik przyrody drzewa nie znajdującego się w rejestrze pomników przyrody Wojewody Łódzkiego.

⁴³ Uchwałą nr XII/94/2003 w sprawie uznania za pomniki przyrody drzew nie znajdujących się w rejestrze pomników przyrody Wojewody Łódzkiego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie, przygotowane w okresie objętym kontrolą, projekty uchwał w sprawie ustanowienia lub zniesienia LFOP, uzgadniane były z właściwym rdoś, zgodnie z art. 44 ust. 3a *uoop*. Pomimo tego, w dwóch przypadkach kontrola wykazała, że nie zawierały one wszystkich elementów określonych art. 44 ust. 2 *uoop*.

W Uchwale Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad ochrony dla ustanowionych pomników przyrody oraz zniesienia ochrony prawnej w odniesieniu do niektórych obiektów, nie określono szczególnego celu ochrony, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 *uoop*. Jak wyjaśniono wynikało to z przeoczenia.

W Uchwale Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 24 lutego 2017 r. ustanawiającej siedem pomników przyrody (wszystkie zlokalizowane na gruntach leśnych, nadzorowanych przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Bircza), nie wskazano nadzorującego. Burmistrz prezentował bowiem stanowisko, że w przypadkach kiedy nadzorującego wskazują akty prawne wyższej rangi (ustawa o lasach), Rada Miejska nie wskazuje nadzorującego.

W kontrolowanych gminach wystąpił tylko jeden przypadek, iż rdoś odmówił uzgodnienia projektu uchwały rady gminy. RDOŚ w Warszawie, pismem z dnia 5 stycznia 2016 r.⁴⁴ nie uzgodnił projektu Uchwały Rady Gminy Łąck w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody – dębu szypułkowego położonego w oddziale leśnym 157c na terenie rezerwatu przyrody *Dąbrowa Łącka* (postępowanie podjęte na wniosek Nadleśnictwa Łąck wskazujący, że drzewo jest martwe i stwarza zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników pobliskiej ścieżki pieszo-rowerowej) stwierdzając, że przedmiotowe drzewo pomimo zamierania nie utraciło swoich wartości przyrodniczych oraz, że po zastosowaniu rozwiązań minimalizujących zagrożenie, czyli redukcji korony i pnia do bezpiecznej wysokości, należy je pozostawić do samoistnego, całkowitego rozpadu, zachowując jego status pomnika przyrody.

W skali kraju, zgodnie z informacjami uzyskanymi z rdoś, w latach 2015–2017 (I poł.) przedłożono 449 wniosków o uzgodnienie projektów uchwał rad gmin w sprawie ustanowienia LFOP, z czego pozytywnie uzgodniono 420 (93%). Większość (332, tj. 74%) projektów uchwał dotyczyło ustanowienia pomnika przyrody. Część uchwał miała jednak charakter „aktualizacji” i nie przyczyniała się do ustanowienia nowego obiektu chronionego.

W tym samym czasie wpłynęło do rdoś 807 wniosków o uzgodnienie projektów uchwał rad gmin w sprawie zniesienia LFOP, z czego pozytywnie uzgodniono 696 (86%). Odmowa uzgodnienia projektu uchwały przez rdoś wynikała zwykle z przedstawienia niewystarczających dowodów świadczących o utracie wartości przyrodniczych obiektu czy stwarzaniu zagrożenia lub też z przyczyn formalnych – braku załączenia kompletu dokumentów. Podobnie jak w przypadku uchwał o ustanowienie, zdecydowana większość projektów dotyczących zniesienia ochrony obejmowała pomniki przyrody (784, tj. 97%). Niektóre z uchwał dotyczyły zniesienia ochrony jednego

⁴⁴ Znak WSTII-P.623.12.2015.AK.2.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z kilku osobników wchodzących w skład pomnika grupowego lub ochrony na części obszaru, w związku z tym liczba podjętych uchwał nie jest równa liczbie zniesionych LFOP.

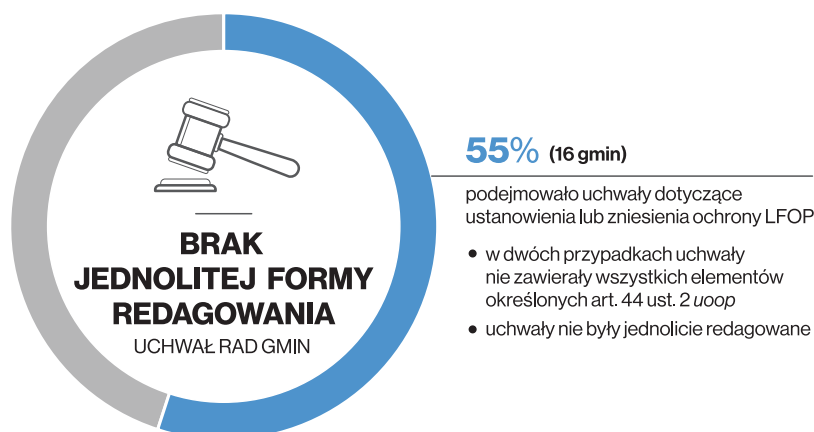
W okresie objętym kontrolą nie było jednolitego sposobu formułowania treści uchwał rad gmin dotyczących LFOP. W przypadku aktualizacji stanu prawnego, w tym zniesienia ochrony części obiektu grupowego, podejmowane były uchwały w sprawie ustanowienia LFOP albo uchwały w sprawie zniesienia LFOP, lub też uchwały w sprawie LFOP. Ponadto czasami w tej samej uchwale ustalano wykaz LFOP ustanowionych wcześniej przez inne podmioty i znoszono jakiś ich element. Powyższe utrudniało ustalenie na podstawie podjętych uchwał faktycznej liczby ustanawianych i znoszonych LFOP.

Generalny Dyrektor nie formułował zaleceń w tym zakresie i gminy miały dowolność w formułowaniu treści aktów prawa miejscowego dotyczących LFOP. Art. 44 ust. 2 *uoop* określa jedynie obligatoryjne elementy uchwały rady gminy o ustanowieniu LFOP.

Brak jednolitego sposobu redagowania uchwał dotyczących LFOP

Infografika nr 6

Akty prawne ustanawiające LFOP/brak jednolitej formy redagowania uchwał rad gmin



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Dopiero w 2017 r. przystąpiono w GDOŚ do prac nad projektem Rekomendacji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin w zakresie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Opracowanie rekomendacji ma na celu ujednoczenie treści aktów prawnych dotyczących form ochrony przyrody. Planowany termin zakończenia prac nad projektem określono na III kwartał 2017 r.⁴⁵ We wstępnej wersji ww. opracowania zawarto rekomendacje dotyczące sposobu zamieszczania w akcie prawnym informacji o powierzchni, położeniu i przebiegu granic; określono wymogi dla mapy ilustrującej

⁴⁵ Według stanu z dnia 26 stycznia 2018 r. Rekomendacje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin dotyczących pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zostały podpisane i rozpoczęto ich wysyłkę do jst.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

położenie i przebieg granicy formy ochrony przyrody; wskazano informacje niezbędne dla prawidłowego określenia celów ochrony; zdefiniowano sposób wskazywania nazwy organu sprawującego nadzór; określono zasady redagowania treści aktów prawnych dotyczących form ochrony przyrody. Generalny Dyrektor wyjaśnił również, że projekt zostanie uzupełniony o zalecenie dokonywania zmiany dotychczasowych miejscowych aktów prawnych ustanawiających lokalne formy ochrony przyrody w przypadku nieuwzględnienia w nich wszystkich informacji wymaganych rozporządzeniem.

W GDOŚ nie prowadzono statystyk umożliwiających określenie, ile lokalnych form ochrony przyrody zostało zlikwidowanych, a ile utworzonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, jak wyjaśniono ze względu na (...) *dużą różnorodność aktów prawnych podejmowanych przez rady gmin (np. wydawanie aktów o utworzeniu pomnika przyrody podczas gdy istnieje on już formalnie na podstawie innego aktu, likwidacja ochrony części drzew z alei, która jako całość nie zostaje zniesiona itp.). Dostęp do danych tego typu mógłby być uzyskany poprzez kwerendę wszystkich aktów prawnych opublikowanych w dziennikach urzędowych, jednak jest to proces czasochłonny (...).*

W ocenie NIK Generalny Dyrektor, jako koordynujący funkcjonowanie form ochrony przyrody (art. 45a ust. 1 *uoop*), powinien takie dane posiadać. Koordynacja, zgodnie z ust. 2 ww. artykułu, polega w szczególności na prawie żądania informacji dotyczących funkcjonowania form ochrony przyrody.

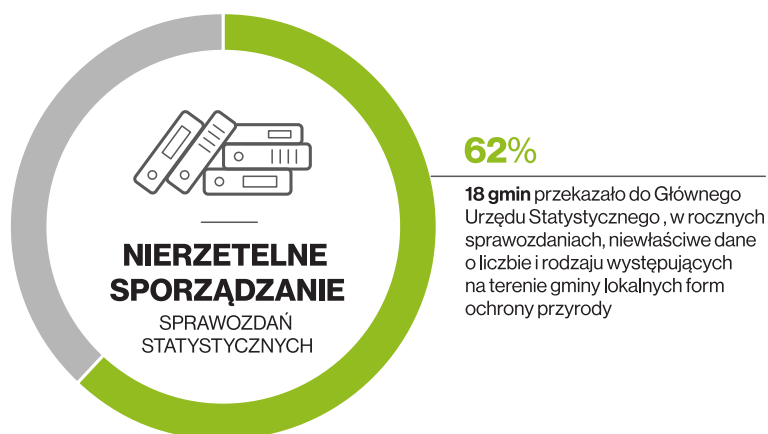
5.2. Legalność i skuteczność podejmowanych działań

5.2.1. Sporządzanie Sprawozdań statystycznych

Dane w sprawozdaniach statystycznych niezgodne ze stanem faktycznym

Niezgodne ze stanem faktycznym były dane o liczbie lokalnych form ochrony przyrody występujących na terenie gminy, przekazane przez 18 gmin (62%) do Głównego Urzędu Statystycznego w formularzach statystycznych SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*.

Infografika nr 7
Sporządzanie sprawozdań



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przekazanie błędnie wypełnionych sprawozdań statystycznych było działaniem nierzetelnym i nielegalnym, podlegającym sankcjom z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴⁶.

Najczęstszą przyczyną zamieszczania niewłaściwych danych był brak wiedzy o występujących na terenie gminy LFOP i bezkrytyczne kopiowanie danych do sprawozdań z roku na rok.

Przykłady

W Urzędzie Gminy w Aleksandrowie w sprawozdaniach SG-01 za rok 2015 i rok 2016 wykazano występowanie 17 drzew – pomników przyrody, podczas gdy zgodnie z aktami ustanawiającymi były trzy pomniki przyrody, w tym jeden – stanowiący pojedyncze drzewo i dwa pomniki grupowe (łącznie 16 drzew). Zgodnie z wyjaśnieniami wójta *występowanie niezgodności było spowodowane brakiem wnikliwej analizy zapisów zarządzenia Nr 45/87 Wojewody Piotrkowskiego z dnia 15 grudnia 1987 r. i rozporządzenia Nr 4/96 Wojewody Piotrkowskiego z dnia 4 listopada 1996 r. w sprawie uznania za pomnik przyrody (...) tzn. błędnie zinterpretowano liczbę pomników przyrody oraz wchodzących w skład nich drzew.*

W Urzędzie Gminy w Koszęcinie w sprawozdaniach SG-01 za rok 2015 i rok 2016 wykazywano 20 pomników przyrody oraz jeden użytek ekologiczny. Faktycznie na terenie gminy ustanowionych było 31 pomników przyrody oraz cztery użytki ekologiczne. W sprawozdaniach nie wykazano użytków ekologicznych: *Torfowisko w Strzebinie, Torfowisko Dubiele, Łąka Trzcionka* i 11 pomników przyrody (pomnik przyrody *liczydło górskie* oraz 10 pomników przyrody znajdujących się na terenie parku Zespołu Pieśni i Tańca „Śląsk”). Pracownicy sporządzający sprawozdania wyjaśnili, że bazowali na danych z poprzedniego roku uwzględniając fakt, że od 2015 r. Rada Gminy nie uchwaliła żadnych aktów ustanawiających lokalne formy ochrony przyrody.

W Urzędzie Miasta i Gminy Bodzentyn w sprawozdaniach SG-01 nie uwzględniono trzech pomników przyrody: głązu narzutowego (nr RDOŚ 134), dwóch głązów narzutowych (nr RDOŚ 135) oraz źródła szczelinowego *Burzący stok* (nr RDOŚ 358).

W Urzędzie Gminy Krzywca w sprawozdaniach SG-01 za lata 2015 i 2016 wykazywano nieistniejące pomniki przyrody. Wykazywano bluszcz pospolity, grupę drzew (lipy drobnolistne) oraz jałowiec, w sytuacji gdy pomniki te zostały zniszczone wskutek huraganów (w latach 1999–2000) lub w wyniku naturalnego rozkładu, o czym gmina posiadała wiedzę. Jak wyjaśnił wójt *wykazywano je w sprawozdaniach w związku z brakiem aktów znoszących przedmiotowe pomniki przyrody.*

W Urzędzie Miasta w Tomaszowie Mazowieckim w sprawozdaniach SG-01 wykazywano 24 zamiast sześciu pomników przyrody, co spowodowane było liczeniem oddzielnie każdego drzewa wchodzącego w skład pięciu pomników wieloobiektowych.

5.2.2. Działania dla ochrony LFOP

Według obowiązujących aktów prawa miejscowego, na dzień 30 czerwca 2017 r., na terenie 29 kontrolowanych gmin było łącznie 2.354 LFOP (23 zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, 510 użytków ekologicznych, 1808 pomników przyrody i 13 stanowisk dokumentacyjnych).

W większości gmin nie prowadzono regularnych wizytacji LFOP

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Praktyka przeprowadzania okresowych (przynajmniej raz w roku na wiosnę) przeglądów stanu obiektów chronionych i określania potrzeb w zakresie ich pielęgnacji przyjęta była w pięciu spośród kontrolowanych urzędów (17%)⁴⁷.

W 10 gminach nie przeprowadzono inwentaryzacji lub przeglądu LFOP, nawet przez wiele lat.

Przykład

Na terenie **miasta i gminy Przedbórz**, nie przeprowadzono inwentaryzacji LFOP od 2006 r.

Infografika nr 7

Odsetek gmin, w których przeprowadzano systematyczne wizytacje LFOP



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 14 gminach wyjaśniano, że wizytacje niektórych chronionych obiektów prowadzone były incydentalnie, przy okazji załatwiania innych służbowych spraw lub w przypadku powiadomienia urzędu o złym stanie obiektu. Przeprowadzenia takich wizytacji na ogół nie dokumentowano, choć czasami ich efektem było podjęcie konkretnych działań.

Przykład

W **gminie Łąck** w okresie objętym kontrolą przeprowadzono jedną wizytację LFOP. Wójt Gminy Łąck wyjaśnił, że *...wizytacje lokalnych form ochrony przyrody prowadzone były incydentalnie i z każdym razem na wniosek zewnętrzny. Gmina nie posiada planu działań wizytacji lokalnych form ochrony przyrody..... w rozumieniu zadań własnych w zakresie ochrony przyrody przyjęliśmy zasadę działań interwencyjnych. Takie stanowisko wynikało z uznania maksymalnej skuteczności przy ograniczonych zasobach budżetowych. Z tego też powodu nie posiadamy planu takich działań. Niewątpliwie należy przystąpić niezwłocznie do sporządzenia planu działań, który określi terminarz i zakres działań prewencyjnych w celu rozpoczęcia cyklicznego procesu umożliwiającego ograniczenie czynników negatywnie wpływających na stan obiektów chronionych.*

Brak wiedzy o LFOP położonych na terenie właściwości urzędu gminy

Nieprzeprowadzanie systematycznych przeglądów skutkowało niekiedy brakiem podstawowej wiedzy dotyczącej faktycznej liczby LFOP występujących na terenie gminy oraz stanu ekologicznego i zdrowotnego obiektów objętych ochroną prawną.

⁴⁷ W Urzędzie Miejskim w Jaworznie, Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Górniczej, Urzędzie Miejskim w Śremie, Urzędzie Miasta Kielce i Urzędzie Miejskim w Bielsku-Białej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W **gminie Czarnków**, nie prowadzono przeglądów i kontroli LFOP. W prowadzonej ewidencji pomników:

- nie ujęto dwóch pomników przyrody ustanowionych przez Wojewodę Pilskiego odpowiednio zarządzeniem nr 42 z 28 grudnia 1985 r. i rozporządzeniem nr 62/94 z 14 października 1994 r.;
- wykazano 16 nieistniejących już pomników przyrody, których ochrona była formalnie zniesiona wiele lat temu lub zostały zniszczone, o czym w urzędzie brak było danych.
- wykazano głąz narzutowy znajdujący się na terenie gminy Trzcianka.

W **gminie Bodzentyn** nie prowadzono wizytacji LFOP, a w ewidencji i sprawozdaniach GUS za 2015 r. i 2016 r. wykazywano lipę drobnolistną, która została uszkodzona podczas wichury i usunięta ok. 7 lat wcześniej.

W **Urzędzie Gminy Nurzec-Stacja** fakt usunięcia chronionego krzewu i dwóch drzew stwierdzono dopiero w trakcie kontroli NIK.

W przypadkach, gdy LFOP położone były na terenach pozostających w zarządzie innych podmiotów, gminy nie zajmowały się tymi obiektami, nie zwracały się o przekazywanie okresowych informacji o ich stanie i nie sprawdzały realizacji zadań przez wskazany w aktach o ustanowieniu obiektu podmiot nadzorujący LFOP.

Przykład

Pracownicy **Urzędu Gminy Narewka**, w latach 2015–2017 (I półrocze) nie prowadzili przeglądów stanu LFOP i nie zwracali się do Nadleśnictwa Browsk oraz dyrektora Białowieckiego Parku Narodowego, gdzie zlokalizowana była większość pomników, o przekazanie informacji o ich stanie. Wójt gminy wyjaśnił, że: *...w zasadzie nie mamy dostępu do tych pomników, gdyż w większości są położone na trudno dostępnych terenach i mogą do nich zaprowadzić tylko leśnicy.*

Z porównania stanu pomników przyrody ujętego w dokumentacji urzędu (z 2010 r.) ze stanem, określonym w wykazie pomników przyrody w Leśnictwie Łączyno sporządzonym 14 września 2016 r. (który urząd otrzymał z Nadleśnictwa Browsk podczas trwania kontroli NIK), wynika, że z 61 pomników przyrody na terenie Leśnictwa Łączyno, których stan w 2010 r. określano co najmniej jako dobry: osiem było martwych (uschniętych); trzy wywróciły się; pięć było uschniętych w 50% do 90%.

Jedynie w dwóch spośród kontrolowanych urzędów (gminy Hajnówka oraz miasta i gminy Międzychód) otrzymywano okresowe informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli obiektów chronionych z nadleśnictw, na terenie których położone są LFOP. Nie zawsze skutkowały one jednak podjęciem działań.

W dniu 17 listopada 2015 r. Nadleśnictwo Hajnówka przedłożyło Urzędowi **Gminy Hajnówka** zestawienie wyników kontroli stanu 77 drzew – pomników przyrody, z którego wynikało, że: 38 drzew było w stanie postępującego rozkładu, 12 – zakwalifikowanych jako posusz, 10 – złamanych lub wywróconych, a pozostałe mocno uszkodzone przez uderzenie pioruna lub martwe. Następnie 11 sierpnia 2017 r. Nadleśnictwo Hajnówka przedłożyło zestawienie wyników kontroli stanu dalszych 61 drzew pomnikowych (przeprowadzonej w 2016 r.), z którego wynikało, że: 56 drzew zostało zakwalifikowanych jako posusz, w tym

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

21 wywróconych z postępującym rozkładem pnia, a pozostałe pięć są wywrotami z zaawansowanym rozkładem. W swoim piśmie Nadleśnictwo wnioskowało o rozważenie możliwości zniesienia ochrony 61 drzew z uwagi na utratę wartości przyrodniczych. W urzędzie nie podjęto żadnych działań w tym celu, jak też innych czynności ochronnych lub zabezpieczających.

Nadleśnictwo Międzychód zwróciło się do Urzędu **Miasta i Gminy w Międzychodzie** o wyrażenia zgody na wykonanie prac związanych z wycinką drzew i krzewów na potrzeby ochrony użytków ekologicznych „Torfowisko Aleksandrowo” i „Mszar”. Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska Rady Miasta i Gminy w Międzychodzie, w dniu 14 lutego 2017 r. po zapoznaniu się z celowością planowanych prac, pozytywnie zaopiniowała wniosek i na podstawie art. 45 ust. 2 pkt 1 *uoop*, wyraziła zgodę na przeprowadzenie wnioskowanych prac⁴⁸, oraz zastrzegła, że wszelkie podjęte przez Nadleśnictwo działania na ww. obszarach mają służyć ochronie przed degradacją cennych zbiorowisk roślinnych, dla których ochrony zostały powołane ww. użytki ekologiczne.

Ogółem, w odniesieniu aż do 11 spośród 29 kontrolowanych gmin (38%) można stwierdzić, że wójt, burmistrz czy prezydent miasta, będący organem ochrony przyrody w rozumieniu art. 91 pkt 4 *uoop*, zobowiązany do dbałości o cenne przyrodniczo obiekty (art. 4 ust 1 *uoop*), **nie podejmował żadnych działań w celu ustalenia stanu istniejących lokalnych form ochrony przyrody oraz prawidłowego ich zabezpieczenia i oznakowania**. W rezultacie, nie posiadali oni aktualnych danych o stanie tych obiektów, umożliwiających ustalenie ewentualnego stopnia utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych poszczególnych form oraz właściwych zasad ich ochrony, względnie podjęcia uchwały rady gminy znoszącej daną formę ochrony przyrody.

Brak systematycznych zabiegów ochronnych i pielęgnacyjnych

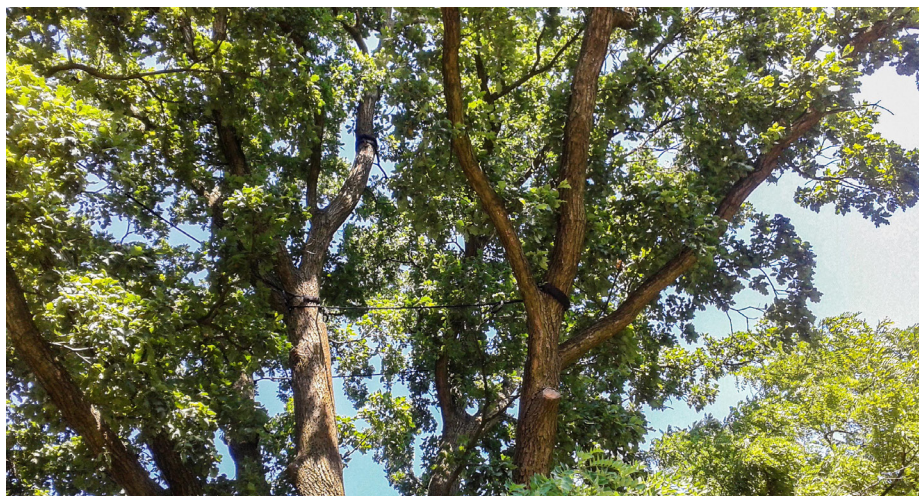
Działania w celu zachowania LFOP podejmowano na terenie 18, tj. 62% kontrolowanych gmin. Jednakże w pięciu z nich prowadzone były one incydentalnie na pojedynczych obiektach, w związku uzyskanymi informacjami o wystąpieniu zagrożenia. Tak więc systematycznych zabiegów nie prowadzono w 55% gmin.

Większość zabiegów ochronnych dotyczyła drzew – pomników przyrody, a polegały one głównie na usuwaniu suchych gałęzi, formowaniu koron, zakładaniu wiązań linowych zabezpieczających konary.

⁴⁸ Polegających na wycince drzew oraz nalotów i podrostów brzozy, olszy i sosny degradujących siedlisko (torfowisko przejściowe) na użytku ekologicznym „Torfowisko Aleksandrowo” oraz usunięcie roślinności krzewiastej i drzewiastej (wierzba, brzoza, olsza), zarastającej siedlisko mszaru wełniankowego na użytku ekologicznym „Mszar”.

Zdjęcie nr 1

Linowe odciągające zabezpieczające konary



Źródło: Materiały własne sporządzone w toku kontroli.

Zabiegi ochrony czynnej na użytkach ekologicznych prowadzone były w czterech gminach (Jaworzno, Międzychód, Kielce, Czarnków). Polegały one przede wszystkim na wykaszaniu i odkrzaczaniu obszaru, ale także realizacji kompleksowych projektów. W przypadku gminy Czarnków zabiegi ochronne nie były wykonywane przez gminę lecz przez pracowników Nadleśnictwa Krucz.

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Jaworznie** zabiegi ochrony czynnej, prowadzone w ramach dwóch projektów: *Ochrona chomika europejskiego* oraz *Murawy kserotermiczne na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Sadowa Góra*, polegały na obsiewaniu działek przeznaczonych pod wprowadzenie chomika europejskiego oraz „wykaszaniu biologicznym”, tj. wypasie owiec w celu utrzymania prawidłowego stanu muraw kserotermicznych.

W trzech gminach (Dąbrowie Górniczej, Tomaszowie Mazowieckim, Kielcach) podejmowano działania związane z utrzymaniem i eksponowaniem stanowisk dokumentacyjnych.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki braku działań, pomimo ewidentnych potrzeb w tym zakresie i obowiązków ustalonych dokumentami wewnętrznymi urzędów, co było działaniem nierzetelnym.

Przykłady

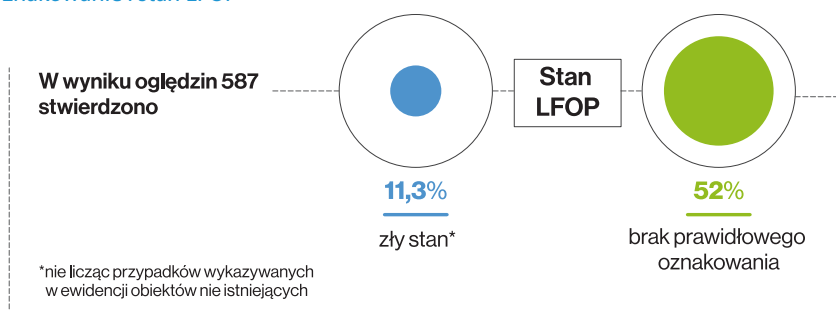
Na terenie **gminy Czarnków** nie realizowano zadań określonych w programie ochrony środowiska, mających polegać na prowadzeniu prac pielęgnacyjnych pomników przyrody oraz bieżącej ochronie obszarów i obiektów prawnie chronionych.

W **gminie Goleiszów** nie wykonano (wymaganych według opinii dendrologicznej z 20 kwietnia 2015 r.) działań pielęgnacyjnych dwóch jesionów wyniosłych będących pomnikiem przyrody, wskutek czego część korony jednego z drzew znajdowała się w skrajnej drogi gminnej, co naruszało § 54 ust. 1 i 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁹, według którego nad drogą klasy D powinna być zachowana wolna przestrzeń o wysokości 4,50 m.

Infografika nr 8
Oznakowanie i stan LFOP



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stan LFOP

Stan LFOP na terenie właściwym dla kontrolowanych gmin ustalono w oparciu o przeprowadzone w toku kontroli oględziny. Ogółem objęto nimi 587 obiektów, w tym: 448 pomników przyrody (25% ustanowionych na terenie kontrolowanych gmin), 105 użytków ekologicznych (21% ustanowionych), 21 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych (91% ustanowionych) i 13 stanowisk dokumentacyjnych (100 % ustanowionych). W złym stanie było 11,3% wizytowanych LFOP.

W przypadku pomników przyrody, które występowały na terenie wszystkich kontrolowanych gmin stwierdzono, że większość z poddanych oględzinom (394, tj. 88%) była w dobrym stanie. Jednak tylko w 15 gminach dotyczyło to wszystkich poddanych oględzinom pomników (178). Na terenie 14 gmin (48%) część pomników (łącznie 59, tj. 21% spośród poddanych oględzinom w tych gminach) było w złym stanie i nie reprezentowały one tych walorów przyrodniczych, dla których je ustanowiono.

Przykłady

W **gminie Hajnówka** spośród 26 poddanych oględzinom drzew pomnikowych, 14 (54%) było w złym stanie, w tym 10 drzew było już martwych.

W **gminie Dubicze Cerkiewne** z 11 poddanych oględzinom drzew pomnikowych pięć (45%) było martwych.

Na terenie **gminy Zagórz** spośród 18 poddanych oględzinom drzew pomnikowych sześć (33%) było w złym stanie i wymagało pilnych zabiegów.

⁴⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 2

Dubicze Cerkiewne pomnik przyrody nr 1279 – leżący posusz sosny pospolitej



Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

Zdjęcie nr 3

Pomnik przyrody ogłowiony buk pospolity w Dąbrowie Górniczej



Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

Utrzymywanie statusu pomnika przyrody drzew martwych na terenach leśnych zgodne było z art. 40 ust 2 uoop, który stanowi, że na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu.

W przypadku poddanych oględzinom użytków ekologicznych 97% zachowało walory przyrodnicze, dla których je utworzono.

Na 21 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, poddanych oględzinom i występujących na terenie dziewięciu spośród kontrolowanych gmin, 20 prezentowało walory, dla których je utworzono. W jednym przypadku (w gminie Bodzentyn) stan obiektu nie odpowiadał określonymu w akcie prawnym ustanawiającym zespół przyrodniczo-krajobrazowy.

Przykład

W **gminie Bodzentyn** na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego – zespołu parkowego stwierdzono, iż liczba rosnących drzew nie odpowiada opisowi zamieszczonemu w rozporządzeniu nr 18/2002 Wojewody Świętokrzy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

skiego z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie uznania za zespół przyrodniczo-krajo-
brazowy. Zgodnie z ww. rozporządzeniem zespół winien składać się z 38 drzew:
20 modrzewi, pięciu jesionów, siedmiu klonów, trzech buków, trzech robinii
i jednej sosny. Stwierdzono, iż zostało wyciętych siedem modrzewi i dwie ro-
binie, nie znaleziono sosny ani pnia po jej wycięciu. Kierownik Wydziału Urzędu
Miasta i Gminy, biorący udział w oględzinach, nie znał daty dokonanych cięć ani
przyczyn. W urzędzie nie było dokumentacji na ten temat. W trakcie oględzin
pracownik Urzędu stwierdził, iż musi wystąpić do Nadleśnictwa Suchedniów,
aby otrzymać informację dotyczącą przyczyn wycięcia drzew. Średnica pni ścię-
tych drzew wynosiła od 60 do 80 cm. Pnie po ścięciu były dobrze zachowane.

Brak skutecznych działań dla oznakowania LFOP

W odniesieniu do stanowisk dokumentacyjnych, które występowały
na terenie dziewięciu spośród kontrolowanych gmin, wszystkie zostały
poddane oględzinom. Stwierdzono, że w czterech przypadkach (31%)
nie zapewniono należytej dbałości o ich stan.

Przykłady

Stanowisko *Węgiel w Malawie* w **gminie Bircza** było zarośnięte, co wpływało
ujemnie na jego ekspozycję.

Stanowisko dokumentacyjne *Skalka z rybami* w gminie **Krzywca** zostało
częściowo zniszczone poprzez wykopy i wybranie części skał oraz uległo degra-
dacji wskutek warunków atmosferycznych.

W mieście **Kielce** teren w pobliżu dwóch stanowisk dokumentacyjnych był
zaśmiecony.

Zdjęcie nr 4 i 5

Stanowisko dokumentacyjne w Kielcach



Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

Zgodnie z art. 115 ust. 1 *uooop* na obrzeżach lub w pobliżu form ochrony
przyrody umieszcza się tablice informujące o nazwie formy ochrony przy-
rody, a w przypadku użytków ekologicznych i stanowisk dokumentacyjnych
również tablice informujące o zakazach obowiązujących na obszarach lub
w stosunku do tych form.

Brak skutecznych działań dla oznakowania LFOP

W odniesieniu do 52% LFOP stwierdzono brak lub niewłaściwe ich
oznakowanie.

Pośród 448 poddanych oględzinom pomników przyrody 238, tj. 53%, było
właściwie oznakowanych, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska
w sprawie wzoru tablic. Jednak tylko na terenie ośmiu gmin (31%) wszyst-
kie poddane oględzinom pomniki (99), były oznakowane prawidłowo.
Na terenie pozostałych 21 gmin, mniej niż połowa znajdujących się tam

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

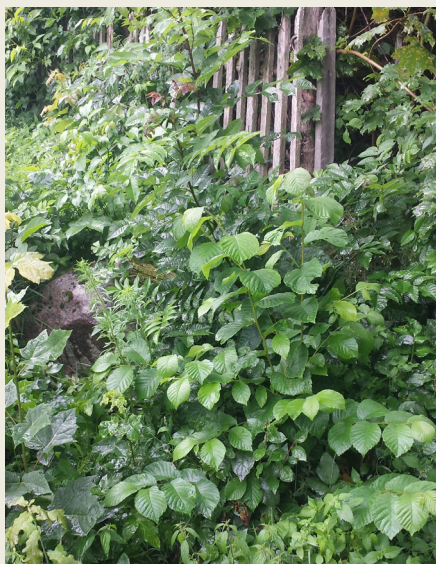
pomników (145) była właściwie oznakowana. Ogółem spośród poddanych oględzinom 71 pomników było nieoznakowanych (16%), a niezgodnie z obowiązującymi przepisami oznakowano 139 (31%).

Przykład

W **gminie Bodzentyn**, sześć z 11 pomników przyrody nie było oznakowanych, a dwa oznakowane niewłaściwie. Np. Pomnik 723 – Odślonięcie geologiczne środkowo-dewońskich wapieni nie był oznakowany ani oczyszczony powierzchniowo, kontrolujący mieli trudności w zidentyfikowaniu jego lokalizacji. Według celu określonego w uchwale ustanawiającej pomnik, konieczne było jego zachowanie ze względów naukowo-dydaktycznych, odślonięcie miało być pokazywane podczas wycieczek edukacyjnych, ze względu na nietypową budowę profilu geologicznego Świątomarz-Śniadka. Pomnik 134 – Głaz, był trudny do odnalezienia wśród otaczającej go roślinności.

Zdjęcie nr 6 i 7

Nieoznakowane pomniki przyrody w Bodzentynie



Głaz – pomnik przyrody nr 134.



Odślonięcie geologiczne środkowo-dewońskich wapieni – pomnik przyrody nr 732.

Źródło: Materiały własne NIK, sporządzone w toku kontroli.

Zdjęcie nr 8 i 9

Niewłaściwie i nieestetycznie oznakowane pomniki przyrody w Bodzentynie



Sosna pospolita – pomnik przyrody nr 338



Buk pospolity – pomnik przyrody nr 302.

Źródło: Materiały własne NIK, sporządzone w toku kontroli.

Dobra praktyka

Na terenie **miasta Kielce** wszystkie pomniki przyrody były właściwie oznakowane tabliczką informującą o formie ochrony przyrody. Ponadto, pomimo braku ustawowego wymogu, obok każdego pomnika przyrody zamieszczana była tablica informująca o nazwie obiektu, jego gatunku i cechach charakterystycznych, podstawie prawnej poddania pod ochronę i obowiązujących zakazach. Działanie takie poza rolą informacyjną ma charakter edukacyjny.

Zdjęcie nr 10 i 11

Oznakowanie pomnika przyrody w Kielcach



Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

W przypadku użytków ekologicznych, prawidłowo oznakowanych było jedynie 30 spośród 105 poddanych oględzinom (29%). Na terenie 7 gmin wszystkie (28) użytki ekologiczne były właściwie oznakowane. W pozostałych gminach większość użytków ekologicznych nie było właściwie oznakowanych.

Nieprawidłowości w oznakowaniu 75 użytków ekologicznych polegały na:

- braku tablic informujących o formie ochrony przyrody (50 użytków z terenu 16 gmin);
- braku tablic informujących o obowiązujących zakazach (51 użytków z 15 gmin);
- oznakowaniu 7 użytków tablicami niezgodnymi z przepisami.

Zdjęcie nr 12

Użytek ekologiczny nr 309 w Gostyninie.



Brak tablicy informującej o objęciu ochroną w formie użytku ekologicznego oraz tablicy informującej o obowiązujących zakazach

Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród 21 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych poddanych oględzinom nieoznakowanych było 16, tj. 76%.

Przykład

Na terenie **gminy Gostynin**, na obrzeżu żadnego spośród znajdujących się tam sześciu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, nie umieszczono tablic informujących o nazwie tych form ochrony przyrody. Ustalono, że właściciel gruntów położonych nad Jeziorem Sumino oraz zarządca ośrodka wypoczynkowego nad Jeziorem Lucieńskim nie mieli wiedzy, że jeziora te są zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi i podlegają ochronie prawnej.

Zdjęcie nr 13

Zespół przyrodniczo-krajobrazowy – Jezioro Sumino. Brak tablic informujących o formie ochrony przyrody



Źródło: Materiały własne NIK, sporządzone w toku kontroli.

Spośród 13 stanowisk dokumentacyjnych prawidłowo oznakowano sześć, tj. 46%.

Zamieszczane w pobliżu użytków ekologicznych i stanowisk dokumentacyjnych tablice informujące o obowiązujących zakazach nie były zgodne z wzorem określonym rozporządzeniem Ministra Środowiska, spełniały jednak swoją rolę informacyjną i zawierały wymagane treści. Umieszczenie tablic odbiegających od określonego przepisami wzoru uzasadnione było ich mniejszymi rozmiarami i zachowaniem estetyki miejsca. W 2012 r. NIK w *Informacji o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych*⁵⁰ wnioskuje do Ministra Środowiska o wprowadzenia zmian w rozporządzeniu z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic, dotyczących w szczególności rozmiarów ustalonego wzoru tablic informujących o zakazach. Wykazano bowiem, że gdyby tablice wykonano zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia, byłyby one bardzo duże, co jest zarówno kosztowne jak i nieestetyczne. W odpowiedzi z dnia 27 listopada 2012 r., na wnioski zawarte w ww. *Informacji* NIK, Minister Środowiska poinformował, że planowane jest wprowadzenie zmian w rozporządzeniu w sprawie wzoru tablic, do czasu zakończenia kontroli zmian takich jednak nie wprowadzono.

⁵⁰ Nr ewid. 120/2012/P11111/KSI.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 14 i 15

Użytek ekologiczny w Dąbrowie Górniczej, oznakowany w sposób nieodpowiadający w pełni przepisom. Oznakowanie zawierało wymagane treści.



Źródło: Materiały własne NIK, sporządzone w toku kontroli.

Zdjęcie nr 16 i 17

Stanowisko dokumentacyjne, w Dąbrowie Górniczej oznakowane w sposób



nieodpowiadający w pełni przepisom. Oznakowanie zawierało wymagane treści.

Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

Zdjęcie nr 18 i 19

Użytek ekologiczny w Kielcach, oznakowany zgodnie z przepisami tablicą informującą o formie ochrony przyrody i tablicą informującą o zakazach oraz cechach obiektu, która



odbiegała od wzoru określonego przepisami.

Źródło: Materiały własne NIK, sporządzone w toku kontroli.

Działania w odpowiedzi na wnioski mieszkańców

W okresie objętym kontrolą do ośmiu gmin wpłynęło łącznie 14 wniosków o ustanowienie LFOF, z których 12 dotyczyło ustanowienia pomników przyrody, jeden ustanowienia użytku ekologicznego i jeden ustanowienia

zespołu przyrodniczo-krajobrazowego. Pozytywnie rozpatrzone zostały trzy wnioski, w efekcie czego ustanowiono trzy nowe pomniki przyrody. Pozostałe wnioski zostały odrzucone ze względu na brak szczególnych wartości przyrodniczych proponowanych do objęcia ochroną obiektów lub z powodów proceduralnych.

Przykład

Do Rady Miejskiej w **Ustrzykach Dolnych**, w dniu 23 września 2015 r., wpłynął wniosek Fundacji Dziedzictwo Przyrodnicze z Leszczawy Dolnej o ustanowienie pomników przyrody. Przedmiotem wniosku było łącznie 1117 drzew o wysokich (według Fundacji) walorach przyrodniczych, znajdujących się na terenie należącym do Skarbu Państwa będącym w zarządzie Nadleśnictwa Bircza. Rada Miejska pismem z dnia 30 marca 2016 r. poinformowała Fundację, że wniosek nie uzyskał poparcia Rady Miejskiej. W uzasadnieniu podano, że – zgodnie z § 24 Regulaminu Rady Miejskiej – inicjatywa uchwałodawcza przysługuje radnym, komisjom Rady i Burmistrzowi. Żaden z podmiotów uprawnionych do inicjatywy uchwałodawczej, po zapoznaniu się z wnioskiem Fundacji podczas XVIII Sesji Rady Miejskiej w dniu 17 marca 2016 r., nie skorzystał z prawa zgłoszenia wniosku o podjęcie uchwały w tej sprawie.

Kolejny wniosek o ustanowienie pomników przyrody złożony został do Rady Miejskiej w dniu 6 kwietnia 2016 r. przez Fundację WWF Polska oraz Fundację Dziedzictwo Przyrodnicze z Leszczawy Dolnej. Przedmiotem wniosku było łącznie 2764 drzewa o wysokich (według Fundacji) walorach przyrodniczych, znajdujące się na terenie należącym do Skarbu Państwa, będącym w zarządzie Nadleśnictwa Bircza. Wniosek nie uzyskał poparcia, o czym Rada Miejska poinformowała Fundację pismem z dnia 4 maja 2016 r.

Przypadki naruszenia zakazów obowiązujących w stosunku do LFOP stwierdzono w okresie objętym kontrolą na terenie czterech gmin:

- w Bielsku-Białej na części działki wchodzącej w skład zespołu przyrodniczo-krajobrazowego stwierdzono zmiany ukształtowania terenu, w związku z czym pismem z 30 czerwca 2017 r. nakazano właścicielom przywrócenie terenu do stanu poprzedniego;
- w Krzywczycy zostało częściowo zniszczone stanowisko dokumentacyjne, przez wybranie skał, o czym powiadomiono organy ścigania;
- w Jaworznie odnotowano fakt wypalania łąk na terenie użytku ekologicznego;
- w Kielcach wystąpiły dwa przypadki naruszenia zakazów w stosunku do pomników przyrody, o czym powiadomiono organy ścigania, podjęto również działania w celu zabezpieczenia pomników.

W czterech kontrolowanych gminach odnotowano występowanie incydentalnych konfliktów z właścicielami gruntów, na których zlokalizowane były obiekty chronione. W trzech przypadkach dotyczyły one obszarowych form ochrony, w jednym przypadku – pomnika przyrody.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 *uooop*, obowiązkiem organów administracji publicznej jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody. Kontrola wykazała, że w większości kon-

Działania edukacyjne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

trolowanych gmin (21, tj. 72%), działania takie były prowadzone. Polegały one m.in na organizowaniu tematycznych imprez, publikowaniu broszur i albumów zawierających informacje o walorach przyrodniczych gminy. W dwóch gminach wytyczono i oznakowano ścieżki edukacyjne.

Zdjęcie nr 20

Wyznaczenie i oznakowanie ścieżki edukacyjnej na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego w Kielcach



Źródło: Materiały własne NIK sporządzone w toku kontroli.

Dobra praktyka

W **Urzędzie Miejskim w Jaworznie** w okresie objętym kontrolą prowadzono wykłady dla uczniów szkół, drukowano foldery, przewodniki, broszury i kalendarze, dotyczące ochrony przyrody, w tym lokalnych wartościowych obiektów chronionych. W przypadku programu ochrony chomika europejskiego założono strony internetowe⁵¹ promujące jego ochronę. Wykonano ścieżkę dydaktyczną wraz z tablicami informacyjnymi o tematyce środowiskowej w Zespole Przyrodniczo-Krajobrazowym „Sadowa Góra”. Ponadto w 2017 r., w związku z wejściem w życie znowelizowanej *uoop* w zakresie wycinki drzew na terenach prywatnych posesji, rozpowszechniono broszurę informacyjną o korzyściach z zachowania dziedzictwa przyrodniczego i długoterminowych skutkach zbyt pochopnie podejmowanych decyzji o likwidacji drzew przez właścicieli prywatnych posesji.

Działania Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w ramach, wynikającego z art. 45a ust. 1 *uoop*, obowiązku koordynacji funkcjonowania form ochrony przyrody (w tym, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9 *uoop*), realizował następujące działania:

- przekazywał gminom stanowiska i zalecenia w związku z kierowanymi przez nie pytaniami dotyczącymi m.in. wskazania wymogów i okoliczności, jakie powinny zostać uwzględnione przy ustanawianiu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych; procedury zmiany granic użytku ekologicznego położonego na terenie dwóch gmin; procedury usuwania pojedynczych drzew wchodzących w skład alei drzew objętych ochroną w formie pomnika przyrody; konieczności podejmowania uchwały w przedmiocie zmiany opisu pomnika przyrody; możliwości wejścia pracowników urzędu gminy na teren prywatnej posesji celem przeprowadzenia prac inwentaryzacyjnych drzew pomnikowych;
- w związku z nowelizacją art. 40 ust. 3 *uoop* z dnia 11 maja 2017 r.⁵², wprowadzającą obowiązek dla Ministra Środowiska do określenia

⁵¹ www.facebook.com/chomikeuropejski/; www.um.jaworzno.pl/pl/natura/chomik_eurpejski

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 1074.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w drodze rozporządzenia kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody, opracowano projekt rozporządzenia w tej sprawie⁵³;

- w 2017 r. przystąpiono do prac nad projektem *Rekomendacji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin w zakresie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych*;
- w sytuacji powzięcia informacji o problemach, nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem form ochrony przyrody, występował do gmin o udzielenie informacji (np. o sposobie rozpatrzenia wniosku w sprawie utworzenia użytku ekologicznego; przedstawienia wyjaśnień oraz podjęcia interwencji w związku z powzięciem informacji o możliwości uszkodzenia pomnika przyrody). Kierował również do gmin pisma, w których przypominał o obowiązku wysłania kopii uchwał ustanawiających formy ochrony przyrody i wprowadzeniu ich do formularza CRFOP;
- w ramach prac nad zmianą *uoop* zaproponował wprowadzenie możliwości określania w uchwałach rad gmin ustaleń dotyczących czynnej ochrony drzew i krzewów, będących grupą lub aleją objętych ochroną w formie pomnika przyrody, w tym zasad wymiany martwych drzew, w celu zagwarantowania ciągłości funkcji przyrodniczych, dla których pomnik przyrody został powołany;
- na stronie internetowej GDOŚ zamieszczono interpretację przepisów *uoop* dotyczących ochrony zadrzewień, obowiązujących od 17 stycznia 2017 r., w tym utworzono podstronę pn. *Wycinka drzew lub krzewów a ochrona obszarowa i inne obiekty chronione*, gdzie szczegółowo omówiono m.in. zasady postępowania w odniesieniu do pomników przyrody oraz innych lokalnych form ochrony przyrody⁵⁴.

5.2.3. Centralny i regionalne rejestry form ochrony przyrody

Zgodnie z art. 113 ust. 1 *uoop*, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi centralny rejestr form ochrony przyrody (CRFOP). Dla poszczególnych województw, w odniesieniu do form ochrony przyrody położonych w całości lub części na ich terenie, rejestry prowadzą również regionalni dyrektorzy ochrony środowiska (art. 114 ust. 2 *uoop*).

W wyniku kontroli ujawniono, że dane dotyczące liczby poszczególnych form ochrony przyrody zawarte w CRFOP nie były zgodne z danymi zawartymi w regionalnych rejestrach form ochrony przyrody, prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska⁵⁵ oraz z danymi GUS.

Rozbieżne dane o liczbie LFOP pomiędzy CRFOP, regionalnymi rejestrami i GUS

⁵³ W dniu 12 grudnia 2017 r. opublikowane zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody – Dz. U. z 2017 r. poz. 2300.

⁵⁴ <http://www.gdos.gov.pl/wycinka-drzew-lub-krzewow-a-ochrona-obszarowa-i-inne-objekty-chronione>

⁵⁵ Dane uzyskano z 16 rdoś, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1
Liczba LFOP wg: CRFOP, rejestrów regionalnych i GUS w kolejnych latach

Forma ochrony	rok	CRFOP	Rejestry regionalne	GUS
Pomniki przyrody	2015	14 821	33 308	36 510
	2016	30 717	33 410	36.560
	2017 (I poł.)	30 898	33 496	bd
Użytki ekologiczne	2015	2 430	7 131	7 130
	2016	7 574	7 149	7 205
	2017 (I poł.)	7 602	7 184	bd
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	2015	253	263	339
	2016	252	265	343
	2017 (I poł.)	255	266	bd
Stanowiska dokumentacyjne	2015	172	172	166
	2016	175	174	167
	2017 (I poł.)	175	174	bd

Źródło: Dane uzyskane w toku kontroli oraz dane GUS – Ochrona środowiska 2016 r. i 2017 r.

Rozbieżności danych, zawartych w CRFOP z danymi zawartymi w rejestrach rdoś, dotyczyły przede wszystkim pomników przyrody oraz użytków ekologicznych. Dane w CRFOP dotyczące pomników przyrody, nie były zgodne z danymi żadnego z 14 rdoś prowadzących samodzielnie rejestr⁵⁶, a dane dotyczące użytków ekologicznych nie były zgodne z rejestrami 12 rdoś z wyjątkiem RDOŚ w Gorzowie Wielkopolskim oraz w Krakowie. Ponadto stwierdzono, że w poszczególnych rdoś zamieszczano w rejestrach różny zakres danych dotyczących poszczególnych form ochrony przyrody i różna była forma prowadzonych rejestrów. W niektórych rdoś prowadzony był jeden rejestr wspólny dla wszystkich form ochrony przyrody (np. RDOŚ w Opolu), a w innych prowadzono rejestry odrębne dla każdej formy ochrony przyrody.

Dopuszczanie przez Generalnego Dyrektora do prowadzenia regionalnych rejestrów w różny sposób i występowania rozbieżności pomiędzy CRFOP i rejestrami prowadzonymi w rdoś, uniemożliwiało rzetelny i spójny przekaz informacji o lokalnych formach ochrony przyrody oraz skutkowało wprowadzaniem w błąd użytkowników tych rejestrów.

Generalny Dyrektor nie wykorzystywał rejestrów rdoś w celu weryfikacji lub uzupełnienia CRFOP.

Widoczny wzrost liczby pomników przyrody oraz użytków ekologicznych w CRFOP w 2016 r. w stosunku do 2015 r. był efektem zamieszczenia

⁵⁶ RDOŚ w Szczecinie nie prowadził rejestru – korzystał z danych CRFOP. RDOŚ w Rzeszowie prowadził rejestr stanowisk dokumentacyjnych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych uznając, że skoro dane dotyczące pomników przyrody i użytków ekologicznych zgromadzono w wyniku realizacji projektu pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody* i przeniesiono do CRFOP, to obowiązek prowadzenia rejestru dla tych form ochrony przyrody realizowany jest w oparciu o CRFOP.

w rejestrze wyników pracy zewnętrznego wykonawcy, zrealizowanej w ramach projektu *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*⁵⁷.

Zlecenie firmie zewnętrznej w 2014 r. wykonania ww. *Weryfikacji* wynikało, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, z faktu że podejmowane w GDOŚ, w latach 2009–2013, próby pozyskania z jst informacji o lokalnych formach ochrony przyrody nie przyniosły oczekiwanych efektów.

W wyniku ww. pracy uzyskano informacje dotyczące 30 281 pomników przyrody oraz 7550 użytków ekologicznych, co nie zapewniło jednak zgodności CRFOP i rejestrów regionalnych. Nie ma również pewności, że informacje dotyczące pomników przyrody i użytków ekologicznych wprowadzone do CRFOP, w oparciu dane przekazane przez wykonawcę, są w pełni właściwe i wiarygodne. Kontrola ujawniła bowiem, że praca została odebrana pomimo wielu wad.

W końcowym protokole odbioru przedmiotu umowy, sporządzonym w dniu 27 listopada 2015 r., stwierdzono, iż weryfikacja losowo wybranej reprezentatywnej próby (nie mniejszej niż 2% całości dzieła) wykazała, że przedmiot umowy nie został wykonany należycie. Stwierdzono łącznie 1046 wad i uchybień, których wykaz wraz ze stanowiskiem wykonawcy zawarto w załączniku do protokołu.

Dalsza weryfikacja danych przez pracowników GDOŚ i rdoś wykazała kolejne nieprawidłowości. Pismem z dnia 21 listopada 2016 r.⁵⁸ Generalny Dyrektor, powołując się na § 9 umowy⁵⁹, przedstawił wykonawcy *Listę zidentyfikowanych wad nieznanymi zamawiającemu w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego* z prośbą o ich analizę i komentarz, a także wezwał do ich usunięcia w terminie do 29 grudnia 2017 r. W załączonej do

Nieskuteczne działania
GDOŚ dla zapewnienia
pełnych danych w CRFOP

⁵⁷ Zgodnie z § 1 ust. 2 umowy zakres dzieła obejmował m.in.: 1) opis przyjętej metodyki wykonania dzieła; 2) szczegółowy wykaz pomników przyrody i użytków ekologicznych, z podaniem ich lokalizacji (województwo, powiat, gmina) wraz z aktualnymi numerami działek ewidencyjnych, numerami i nazwami obrębów, na których obiekt jest położony; 3) dokumentację fotograficzną pomników przyrody zawierającą informacje EXIF (aparatem fotograficznym o rozdzielczości min. 10 mpx), z uwzględnieniem całego obiektu, obiektu wraz z jego sąsiedztwem (wraz z geokodowaniem), a w przypadku drzewa cały pokrój drzewa i ewentualne ubytki pnia, wyłamania gałęzi, uszkodzenia mechaniczne; 4) karty obiektu dla wszystkich pomników przyrody i użytków ekologicznych; 5) bazę przestrzenną lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych w formacie plików Shapefile; 6) bazę przestrzenną lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych w formacie plików GML zgodnych ze schematem aplikacyjnym (plikiem XSD) dla CRFOP; 7) raport z parametrów pomiaru w przypadku wykonania pomiarów metodą precyzyjnego pozycjonowania GPS dla każdego z punktów w formie elektronicznej (zawierającego minimum datę i uzyskaną precyzję pomiaru oraz unikatowy kod łączący pomiar z obiektem); 8) powiązanie w jeden zbiór wszystkich elementów opisu obiektów unikatowym dla obiektu kodem; 9) bazy przestrzenne lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych w standardzie umożliwiającym przekazanie danych do poszczególnych ośrodków dokumentacji geodezyjnej w Polsce w układzie współrzędnych PL-2000; 10) zestawienie zawierające wnioski i zalecenia ze szczególnym uwzględnieniem ewentualnych błędów w aktach prawnych powołujących lub przypadki, w których nie odnaleziono obiektu.

⁵⁸ Nr DZP-WI.261.4.2016.JS.

⁵⁹ Zgodnie z § 9 umowy w przypadku wystąpienia wad nieznanymi zamawiającemu w dniu podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego (rękojmia) Wykonawca na pisemne wezwanie Zamawiającego złożone w terminie jednego roku od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego, zobowiązuje się do ich usunięcia w terminie wskazanym przez Zamawiającego w ramach wynagrodzenia brutto.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ww. pisma Liście wad wskazał 485 nieprawidłowości polegających m.in. na: podaniu niepoprawnej lokalizacji pomników przyrody i użytków ekologicznych; niepoprawnym narysowaniu granic; niewskazaniu istniejących pomników przyrody wraz z ich pomiarami i zdjęciami (np. wykonawca wpisał brak całej alei drzew, którą pracownicy GDOŚ zlokalizowali przy pomocy wyszukiwarki internetowej); braku łacińskich nazw gatunkowych drzew; niepoprawnych polskich nazwach gatunkowych; niepoprawnym wskazaniu obwodów drzew oraz niepoprawnym ich opisanie (np. opisanie drzew jako głązów narzutowych).

Nie wiadomo ile faktycznie błędów zawiera całe opracowanie. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: *ze względu na objętość danych, na które składa się dzieło (346 970 plików o rozmiarze 3200 GB) całkowita weryfikacja przez etatowych pracowników GDOŚ oraz rdoś nie była i nie będzie możliwa do przeprowadzenia (...) poprawki są nanoszone na bieżąco w przypadku wykrycia nieprawidłowości. Stworzono również specjalny formularz do zgłaszania nieprawidłowości przez każdego użytkownika (w tym w szczególności urzędników gminnych, pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, obywateli posiadających szeroką wiedzę z tego zakresu) na witrynie do przeglądania danych przestrzennych CRFOP – geoserwis.gdos.gov.pl. Ponadto GDOŚ ma zamiar w najbliższym czasie przekazać ponowne pismo do wszystkich organów ochrony przyrody z rekomendacjami w zakresie sporządzania aktów i prośbą o weryfikację danych w CRFOP pozostających w ich właściwości w związku z wejściem w życie znowelizowanych przepisów o ewidencji gruntów i budynków (...).*

Generalny Dyrektor stwierdził też, że ze względu na brak możliwości przeprowadzenia 100% weryfikacji dzieła, nie posiada informacji dla ilu pomników przyrody i użytków ekologicznych wykonawca przekazał kompletne informacje, tj. zgodne z załączonym do umowy szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia.

W wyniku kontroli w urzędach gmin i porównania stanu faktycznego z zawartością centralnego rejestru form ochrony przyrody, ujawniono przypadki ujęcia w CRFOP nieistniejących pomników przyrody.

Przykłady:

Dla **gminy Augustów** w CRFOP wykazano dwa drzewa pomnikowe, które usunięto w 1996 r. i 2007 r. oraz jeden pomnik przyrody znajdujący się w **gminie Bargłów Kościelny**.

W odniesieniu do obiektów ustanowionych Uchwałą **Rady Miejskiej w Sanoku** Nr LII/505/06 z dnia 24 stycznia 2006 r. (*Gaj Mickiewicza*, cztery lipy drobnolistne znajdujące się przy ulicy Mickiewicza w Sanoku oraz jeden kasztanowiec) w CRFOP nie wskazano nadzorującego, podczas gdy w powołanej uchwale, jako nadzorującego wskazano **Burmistrza Miasta Sanoka**.

Generalny Dyrektor nie przeprowadzał szczegółowej analizy przyczyn występowania różnic w zapisach regionalnych rejestrów form ochrony przyrody w stosunku do zapisów w CRFOP, nie formułował też zaleceń dla regionalnych dyrektorów dotyczących prowadzenia przez nich rejestrów. GDOŚ nie prowadził również systematycznej kontroli weryfikacji przez regionalnych dyrektorów danych, wprowadzanych przez organy gminy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do formularza CRFOP⁶⁰. Tym samym nie wykorzystywał kompetencji do kierowania organami podległymi⁶¹ i dopuszczał do sytuacji, w której potencjalni użytkownicy rejestrów mogli być wprowadzani w błąd. Udostępnianie informacji o formach ochrony przyrody należy do obowiązków GDOŚ i rdoś, było też jednym z najważniejszych celów działań GDOŚ, realizowanych w kontrolowanym okresie.

Zdaniem Generalnego Dyrektora optymalnym rozwiązaniem jest docelowa likwidacja regionalnych rejestrów form ochrony przyrody i objęcie rdoś obowiązkiem współtworzenia CRFOP.

Generalny Dyrektor zwracał uwagę na konieczność wzmocnienia roli rdoś podczas uzgadniania wydawanych przez samorządy aktów prawa miejscowego. W 2016 r. w ramach dwudniowego szkolenia dla pracowników rdoś, poświęconego zagadnieniom związanym z prowadzeniem rejestru, systemami informacji przestrzennej (GIS), uchwalaniem aktów prawnych dotyczących form ochrony przyrody, omówiono najczęstsze błędy merytoryczne i techniczne w aktach prawnych wydawanych przez gminy i podkreślano wagę kontroli tego zakresu przez właściwy rdoś (w ramach procedury uzgodnienia aktu prawa miejscowego).

Przyczyn rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w CRFOP a GUS, Generalny Dyrektor upatrywał m.in. w przekazywaniu przez gminy błędnych danych do GUS oraz niewywiązywaniu się gmin z obowiązku przekazywania aktów prawnych do GDOŚ (art. 113 ust. 4 *uoop*). Wyniki kontroli potwierdziły takie stanowisko.

Podczas prowadzonych w 2014 r. kontroli w rdoś, dotyczących m.in. poprawności realizacji wymogów związanych z rejestrem form ochrony przyrody, GDOŚ zwracał uwagę aby w pismach dotyczących uzgadniania projektów uchwał o ustanowieniu formy ochrony przyrody oraz innych aktów prawnych dotyczących tych form, zamieszczano informację o obowiązku przekazywania tych aktów w trybie art. 113 ust. 4 *uoop*.

Zgodnie z uzyskanymi informacjami z rdoś, w wydawanych przez nich uzgodnieniach uchwał rad gmin przypominano o obowiązku przekazania kopii aktu o ustanowieniu danej formy ochrony przyrody oraz wpisu do centralnego rejestru w terminie 30 dni, a także informacji określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 113 ust. 1a *uoop*.

Według rdoś większość gmin przesyłała informacje o podjętych uchwałach w sprawie ustanowienia lub zniesienia LFOP.

Spośród 11 kontrolowanych gmin, które podjęły w okresie objętym kontrolą uchwały w sprawie ustanowienia LFOP, sześć przekazało do GDOŚ i rdoś kopie uchwał oraz dokonało wpisu do CRFOP w wymaganym 30-dniowym terminie, pięć z opóźnieniem od 16 dni do roku. Opóźnienia w przekazywaniu do GDOŚ i rdoś kopii uchwał tłumaczone było najczęściej przeoczeniem pracownika odpowiedzialnego za takie działania.

Przekazywanie do GDOŚ i rdoś kopii aktów prawa miejscowego dotyczących LFOP

⁶⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska w sprawie CRFOP, rada gminy dokonuje wpisu niezbędnych informacji do zamieszczenia w CRFOP, do formularza dostępnego na stronie internetowej GDOŚ (§ 5 ust. 6). Dane te są weryfikowane i zamieszczane w rejestrze przez właściwego rdoś (§ 5 ust. 8).

⁶¹ Zgodnie z art. 123 ust. 1a ustawy o udostępnianiu informacji, regionalny dyrektor ochrony środowiska podlega Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przepisy prawa nie określają konsekwencji niezgłoszenia do CRFOP ustanowienia lub zniesienia LFOP.

W wyniku kontroli stwierdzono, że występowały trudności we wprowadzeniu przez gminy do CRFOP uchwał w sprawie obiektów już istniejących, aktualizujących ich stan prawny.

Przykład

W sprawie wpisywania danych dotyczących ustanowionej formy ochrony przyrody do CRFOP, Inspektor ds. środowiska **Urzędu Miejskiego w Strykowie** wyjaśniła, że w przypadku uchwał Nr V/42/2015 i Nr XII/86/2015 nie dotyczących nowych form ochrony przyrody, lecz tylko pomników przyrody, które były ustanowione w latach poprzednich i figurowały już w CRFOP, nie ma możliwości dokonania modyfikacji wpisu w CRFOP przez zamieszczenie ich w formularzu dostępnym na stronie GDOŚ, ponieważ to nie gmina zamieściła w rejestrze istniejące dane dotyczące pomników będących przedmiotem ww. uchwał; wpisanie przez gminę informacji do CRFOP jest możliwe w przypadku ustanowienia nowych form ochrony przyrody.

Niejasne były przepisy dotyczące obowiązku przekazywania przez gminy uchwał o zniesieniu LFOP.

W związku z przepisem art. 113 ust. 4 i art. 114 ust. 3 *uoop* wskazującym na obowiązek przesłania do GDOŚ i rdoś kopii aktu o utworzeniu lub ustanowieniu formy ochrony przyrody, pomijającym przesyłanie aktu o zniesieniu formy ochrony przyrody, zarówno GDOŚ, niektóre rdoś oraz gminy, prezentowały stanowisko, iż przepisy prawa nie nakładają obowiązku informowania o podjętych uchwałach o zniesieniu ochrony obiektu. Przy takiej interpretacji przepisu niemożliwa byłaby jednak realizacja przez GDOŚ obowiązku, określonego w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie *centralnego rejestru form ochrony przyrody*, dotyczącego wykreślenia formy ochrony przyrody z rejestru w ciągu 30 dni od daty wejścia w życie aktu prawnego, na którego podstawie dokonano jej zniesienia oraz niemożliwe byłoby, zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, aktualizowanie w sposób ciągły danych w rejestrze. Brak obowiązku przesyłania uchwał o zniesieniu formy ochrony przyrody skutkowałoby utrzymywaniem w rejestrze nieistniejących już LFOP.

Zdaniem NIK uchwały znoszące winny być przesyłane w związku z zawartym w art. 113 ust. 4 i art. 114 ust. 3 *uoop* obowiązkiem przekazania również informacji określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 113 ust. 1a, tj. w ww. rozporządzeniu w sprawie *centralnego rejestru form ochrony przyrody*, w tym tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej lub ustanowionej formy ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 5). Kwestia ta nie jest jednak jasna szczególnie wobec jednakowych, 30-dniowych, terminów na: przesłanie przez właściwe organy kopii aktów prawnych do GDOŚ i wykreślenie przez Generalnego Dyrektora z rejestru zniesionej formy ochrony.

Spośród kontrolowanych gmin, które podejmowały uchwały o zniesieniu LFOP, jedynie z gminy Czarnków nie przekazano kopii uchwały do GDOŚ i rdoś.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2016 r. pomiędzy GDOŚ i GUS nawiązana została robocza współpraca w celu zapewnienia spójności danych dotyczących form ochrony przyrody, zawartych w CRFOP z danymi GUS. Na spotkaniach przedstawiciele GUS i GDOŚ (w dniu 24 maja 2016 r. oraz 20 kwietnia 2017 r.) ustalono, że począwszy od 2018 r. następować będzie stopniowe odejście od dotychczasowego sposobu zbierania przez GUS informacji o formach ochrony przyrody (polegającego na egzekwowaniu sprawozdań od poszczególnych jednostek statystycznych) i przejście na pozyskiwanie danych bezpośrednio z CRFOP. W pierwszej kolejności dotyczyć to będzie rezerwatów przyrody. Natomiast efekty ww. działań w odniesieniu do lokalnych form ochrony przyrody będą mogły być widoczne dopiero w perspektywie kilku lat.

Należy jednak zwrócić uwagę, że ani Generalny Dyrektor, ani żaden z regionalnych dyrektorów nie występował do gmin o udostępnienie sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego, w których zawarte były informacje o liczbie poszczególnych LFOP. Działanie takie umożliwiłoby weryfikację danych i ujawnienie nieścisłości.

Biorąc pod uwagę fakt, iż sprawozdania statystyczne nie były sporządzane rzetelnie (co wykazała niniejsza kontrola), doprowadzenie do zgodności danych GUS i danych zawartych w CRFOP nie zapewnia, że będą one wiarygodne. W celu zapewnienia wiarygodnych i wzajemnie zgodnych danych w sprawozdaniach i rejestrach na poziomie województw, konieczna jest ściślejsza współpraca rdoś z organami gmin. Do CRFOP wprowadzane zaś powinny być już zweryfikowane dane.

Kolejną kwestią jest kompletność wpisów zawartych w CRFOP. Kontrola wykazała, że w stosunku do wielu obiektów, według stanu z 30 czerwca 2017 r., CRFOP nie zawierał pełnego zakresu informacji, które winny być w nim zgromadzone zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1–10 oraz § 2 ust. 2 pkt 6–9 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie *centralnego rejestru form ochrony przyrody*. Najczęściej występujące uchybienia obowiązującym wymogom dotyczyły: niewskazania tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących danej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia, braku opisu wartości przyrodniczych obiektów lub ich charakterystyki, celów ochrony czy właściwego opisu granic. Ponadto w licznych przypadkach zamiast nazwy sprawującego nadzór nad lokalną formą ochrony przyrody wskazano „konieczność zmiany przepisów”.

Brak w CRFOP pełnego zakresu informacji o LFOP wymaganych przepisami

Szczegółowe badanie 20 wpisów, dotyczących każdej z lokalnych form ochrony przyrody (tj. łącznie 80 wpisów), wykazało następujące braki:

- pomniki przyrody: w 16 przypadkach (80% zbadanych wpisów) brak było nazwy, tym samym nie został spełniony warunek, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. W przypadku 15 (75%) nie wskazano tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia. W przypadku dwóch (10%) rejestr nie zawierał tekstowego opisu przebiegu granicy, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia. W przypadku 12 (60%) zamiast nazwy sprawującego nadzór nad pomnikiem przyrody

(§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia) zamieszczono „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór”. Wszystkie badane wpisy nie zawierały części spośród szczegółowych informacji, wymaganych § 2 ust. 2 pkt 6 lit c rozporządzenia, tj. w przypadku dwóch tworów przyrody nieożywionej nie określono długości, szerokości, wysokości oraz nie podano krótkiej charakterystyki geologicznej; na 18 tworów przyrody żywej dla 11 nie określono gatunku drzewa lub krzewu z podaniem nazwy polskiej i łacińskiej, wysokości i pierśnicy oraz opisu wartości przyrodniczej, a dla dziewięciu dane te były niepełne;

- zespoły przyrodniczo-krajobrazowe: w przypadku jednego wpisu rejestr nie zawierał nazwy zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Dla dwóch (10%) nie wskazano tytułu aktu prawnego o utworzeniu, ustanowieniu albo wyznaczeniu formy ochrony przyrody wraz ze wskazaniem miejsca jego ogłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia). Dla 17 (85%) nie wskazano tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Dla 18 (90%) nie zamieszczono opisu tekstowego przebiegu granicy formy ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia). Nazwa sprawującego nadzór nad formą ochrony przyrody (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia) nie została wskazana dla 14 (70%), z czego w 11 zamieszczono „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór”. Rejestr nie wskazywał powierzchni w przypadku czterech wpisów (20%), co było niezgodne z § 2 ust. 2 pkt 9 lit. a rozporządzenia. W przypadku dziewięciu (45%) nie wskazano szczególnych celów ich ochrony (§ 2 ust. 2 pkt 9 lit. b rozporządzenia), a dla 14 (70%) nie zamieszczono opisu wartości przyrodniczych i krajobrazowych (§ 2 ust. 2 pkt 9 lit. c rozporządzenia);
- użytki ekologiczne: w 13 przypadkach (65%) brak było nazwy, co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Dla 15 (75%) nie wskazano tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia (§ 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia). Tekstowego opisu przebiegu granicy użytku ekologicznego (o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia) nie zawierało pięć wpisów (25%). W przypadku 19 (95%) nie podano nazwy sprawującego nadzór (zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia), w tym w przypadku 18 (90%) stwierdzono „konieczność zmiany przepisów wskazujących sprawującego nadzór”, a w jednym przypadku „brak danych”. Dla dwóch (10%) nie wskazano ich powierzchni i tym samym nie spełniono wymogu określonego w § 2 ust. 2 pkt 8 lit b rozporządzenia. Dla 14 (70%) nie wskazano szczególnych celów ochrony, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 8 lit c rozporządzenia. W 11 przypadkach (55%) nie dokonano opisu wartości przyrodniczej, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 8 lit d rozporządzenia;
- stanowiska dokumentacyjne: w przypadku dwóch (10%) nie nadano nazwy i tym samym nie został spełniony warunek, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia. Daty utworzenia, ustanowienia albo wyznaczenia nie wskazano w przypadku jednego (5%), co było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia. Tytułów innych istniejących aktów prawnych dotyczących utworzonej, ustanowionej albo wyznaczonej formy ochrony przyrody, wraz ze wskazaniem miejsca ich ogłoszenia nie wskazano w 16 przypadkach (80%) i tym samym naruszono § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia. Tekstowego opisu przebiegu granicy (o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia) rejestr nie zawierał w przypadku sześciu wpisów (30%). W przypadku jednego wpisu (5%), zamiast nazwy sprawującego

nadzór nad stanowiskiem dokumentacyjnym, uznano za konieczną zmianę przepisów określających sprawującego nadzór (§ 2 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia). Czterech wpisów (20%) nie dokonano w sposób wynikający z art. 41 *uoop* (§ 2 ust. 2 pkt 7 lit a rozporządzenia). W przypadku siedmiu (35%) nie wskazano celów ich ochrony, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 7 lit c rozporządzenia. Dla czterech (20%) nie zawarto informacji czy są naturalne czy antropogeniczne (§ 2 ust. 2 pkt 7 lit d rozporządzenia), a dla jednego (5%) nie podano krótkiej charakterystyki geologicznej, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 7 lit e rozporządzenia.

Generalny Dyrektor odnosząc się do ww. braków wskazał, że niektóre z nich wynikają z nieokreślenia w aktach prawnych (np. nazwy), inne nie znalazły się w rejestrze, pomimo ich wskazania przez organ ustanawiający formę ochrony przyrody w akcie prawnym (np. tekstowy opis przebiegu granicy, powierzchnia, szczególne cele ochrony, opis wartości przyrodniczej i krajobrazowej). Generalny Dyrektor zadeklarował, że informacje, które widnieją w aktach prawnych, a mimo to nie znalazły się w CRFOP zostaną w nim uzupełnione. Równocześnie wyraził pogląd, że w przypadku braku informacji w aktach prawnych należy uznać, że wpis do rejestru jest poprawny i spełnia wymogi określone w rozporządzeniu.

Jak wykazano w poprzednim rozdziale, ze względu na brak działań ze strony organów gmin, nadal obowiązuje szereg aktów prawnych ustanawiających LFOP, w których nie było wymaganych danych lub zawierających dane nieaktualne.

Nie ulega wątpliwości, że wiele braków i rozbieżności można było uniknąć przez nawiązanie ściślejszej współpracy pomiędzy organami ochrony przyrody. Zgodnie z art. 127 ust. 1 pkt 6 oraz art. 131 ust. 1 pkt 9 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*, współpraca z organami jst w sprawach ochrony przyrody należy do ustawowych zadań zarówno GDOŚ jak i rdoś.

Opracowanie (wspomnianych wcześniej) *Rekomendacji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie redagowania uchwał sejmików województw dotyczących parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu oraz uchwał rad gmin w zakresie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych* i stosowanie ich przez jst wyeliminować powinno przypadki braku wymaganych danych w aktach ustanawiających LFOP.

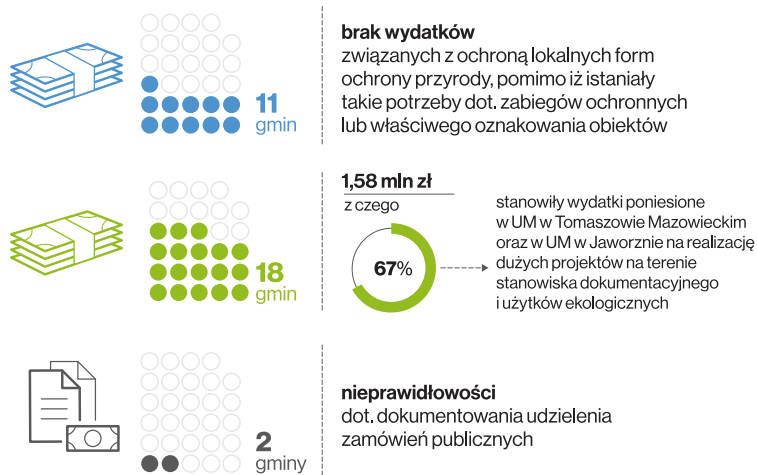
W ocenie NIK podejmowane w okresie objętym kontrolą działania Generalnego Dyrektora w zakresie uaktualnienia zawartości CRFOP nie były w pełni skuteczne.

5.3. Legalność i gospodarność wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na działania związane z zachowaniem lokalnych form ochrony przyrody

W 18 spośród 29 kontrolowanych gmin poniesiono w okresie objętym kontrolą wydatki na działania związane z ochroną LFOP. Finansowane były: ekspertyzy dendrologiczne, zabiegi pielęgnacyjne (usuwanie suchych gałęzi, cięcia pielęgnacyjne, zabezpieczanie konarów, zakładanie pułapek feromonowych), zabiegi ochrony czynnej, zakup i montaż tablic informacyjnych. W okresie objętym kontrolą wydatki dotyczące LFOP w 18 gminach wyniosły ogółem 1.584,1 tys. zł. Z tego ponad 54% stanowiły wydatki poniesione w dwóch gminach na realizację dużych projektów. W Urzędzie Miejskim w Tomaszowie Mazowieckim na realizację projektu dotyczącego stanowiska dokumentacyjnego pn. *Zabezpieczenie i adaptacja Grot Nagórzyckich w Tomaszowie Mazowieckim na podziemną trasę turystyczną* wydatkowano 663,7 tys. zł, a w Urzędzie Miejskim w Jaworznie na realizację projektów w zakresie ochrony muraw kserotermicznych i ochrony chomika europejskiego na terenie użytków ekologicznych, poniesiono wydatki w kwocie 196,5 tys. zł. W pozostałych jednostkach na działania dotyczące LFOP wydatkowano przez cały okres objęty kontrolą od kilkuset zł do kilkudziesięciu tysięcy zł. Z reguły wydatki na LFOP stanowiły niewielką część wydatków ponoszonych na ochronę środowiska i przyrody (od 0,03% w UM w Bielsku-Białej do 13% w UM w Śremie).

Infografika nr 9

Legalność i gospodarność wydatkowania środków finansowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W Urzędzie Miasta Kielce i Urzędzie Gminy w Łącku ujawniono, że w przypadku zlecania prac podmiotom zewnętrznym naruszone zostały, określone zarządzeniami kierowników jednostek, wewnętrzne procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych poniżej 30 tys. euro. Nieprawidłowości dotyczyły niezgodnego z przyjętymi procedurami sposobu dokumentowania udzielenia zamówień na łączną kwotę 65 tys. zł.

Pięć spośród kontrolowanych jednostek (Urząd Miejski w Jaworznie, Urząd Miasta Kielce, Urząd Gminy Bircza, Urząd Gminy Gostynin, Urząd Miejski w Strykowie) na działania dotyczące LFOP uzyskało środki z wfośigw. W 2015 r. i 2016 r., jednostki te sfinansowały działania dotyczące LFOP na łączną kwotę 339,7 tys. zł. Pozostałe spośród kontrolowanych jednostek nie aplikowały do wfośigw o udzielenie dotacji na cele dotyczące LFOP.

W żadnej z kontrolowanych gmin nie sygnalizowano niedoboru środków finansowych na działania dotyczące LFOP. W wielu przypadkach nie wynikało to jednak z braku potrzeb w tym zakresie, lecz braku wiedzy o ich stanie. Jak już bowiem wspomniano wcześniej, w 11 gminach nie znano i nie przewidywano potrzeb w zakresie właściwego utrzymania LFOP. W Urzędzie Gminy w Bodzentynie nie planowano środków na działania dotyczące LFOP, pomimo istniejących potrzeb w tym zakresie, co wykazano w toku kontroli.

W GDOŚ na podstawie zawartych umów z zewnętrznymi wykonawcami, na prace związane z LFOP i funkcjonowaniem CRFOP wydatkowano, w okresie objętym kontrolą, łącznie 3217,7 tys. zł.

Wydatki GDOŚ

Ze środków budżetu państwa (część 41– Środowisko) wydatkowano:

- na podstawie umowy nr 122/GDOŚ/2015 zawartej w dniu 18 sierpnia 2015 r., na kwotę 48,4 tys. zł, GDOŚ zleciła prace dotyczące modernizacji i rozbudowy systemu CRFOP, świadczenia usługi serwisu systemu oraz aktualizacji dokumentacji systemu, które uzasadniono koniecznością dostosowania CRFOP i Geoserwisu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie *Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych*⁶². Wskazano, że w wyniku realizacji umowy zostanie zwiększona efektywność wprowadzania informacji o formach ochrony przyrody m.in. poprzez integrację CRFOP z systemem do prowadzenia Standardowych Formularzy Danych Natura 2000. W związku z opóźnieniem wykonania pracy o sześć dni, wykonawcy naliczono kary umowne w kwocie 581,50 zł i umowę rozliczono na kwotę 47,9 tys. zł;
- na podstawie umowy nr 6/GDOŚ/2017 z dnia 6 lutego 2017 r., na kwotę 36,3 tys. zł, GDOŚ zleciła dalsze prace dotyczące modernizacji i rozbudowy systemu CRFOP, aktualizację jego dokumentacji oraz serwis, które uzasadniono koniecznością wyeliminowania wad, ujawnionych po wgraniu danych, uzyskanych w wyniku projektu *Weryfikacji*, w wyniku zwiększonej liczby użytkowników korzystających z CRFOP i wyczerpania limitów jednoczesnych połączeń oraz zwiększenia funkcjonalności systemu, w związku z potrzebami zgłoszonymi przez Lasy Państwowe oraz rdoś. Umowę rozliczono na kwotę 35,5 tys. zł, wartość zamówienia pomniejszono o 798,20 zł w związku z 11-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu jej wykonania, określonego w umowie.

⁶² Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

Ze środków NFOŚiGW wydatkowano 3134,3 tys. zł, w ramach realizacji umowy (nr 118/GDOŚ/2014 z dnia 10 lipca 2014 r., na kwotę 3980 tys. zł⁶³), na podstawie której Generalny Dyrektor zlecił wykonanie dzieła pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*.

Praca mimo posiadania wielu wad została odebrana. Komisja Odbioru w dniu 27 listopada 2015 r. zdecydowała o jej przyjęciu z naliczeniem kary umownej w wysokości 10% za II etap realizacji przedmiotu umowy (zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 2 umowy).

W dniu 31 grudnia 2015 r. Generalny Dyrektor przekazał do NFOŚiGW dokumenty rozliczeniowe zadania (rozliczenie końcowe wydatkowania środków na kwotę 3822,7 tys. zł; w tym: 3631,8 tys. zł, z tytułu wykonania dzieła oraz 190,9 tys. zł z tytułu innych działań, jak: organizacja konferencji podsumowującej, delegacje i podróże służbowe, wynagrodzenia).

Nie wykorzystano innych przewidzianych umową możliwości postępowania w przypadku stwierdzenia nienależytego wykonania umowy. I tak:

- zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 1 umowy istniała możliwość odstąpienia od niej i żądania zapłaty kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia brutto. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że *Decyzja została podjęta przez komisję odbioru składającą się z wyjątkowo dużej liczby członków (17 instytucji, 29 osób) – specjalistów z zakresu ochrony przyrody. Pod uwagę były brane takie aspekty jak: szczątkowy stan danych o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych regionalnych rejestrów form ochrony przyrody, bez realnych szans na poprawę sytuacji (...); brak możliwości uzyskania tak dużej liczby danych przez pracowników GDOŚ i rdoś w przypadku całkowitego odrzucenia dzieła; niskie prawdopodobieństwo ponownego uzyskania środków z NFOŚiGW przy jednoczesnym braku środków budżetowych GDOŚ i rdoś na ponowne zlecenie analogicznych prac; niekrytyczny charakter błędów umożliwiający rozpoczęcie prowadzenia CRFOP na danych niepełnych i częściowo nieprawidłowych, ale możliwych do stopniowego uzupełniania i korygowania w ramach codziennych prac przez pracowników GDOŚ i rdoś prowadzących CRFOP i rrfop; uzyskanie cennej, niedostępnej wcześniej, informacji o charakterze przestrzennym niezbędnej do wykonywania szeregu obowiązków wynikających m.in. z udostępniania informacji publicznej, o środowisku czy Dyrektywy INSPIRE. Biorąc powyższe pod uwagę komisja odbioru za optymalny wybór postępowania w razie niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy uznała opcję żądania zapłaty kary umownej w wysokości 10% wysokości wynagrodzenia;*

⁶³ Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 umowy zapłata wynagrodzenia nastąpi w dwóch transzach: pierwszej transzy w wysokości ustalonej jako iloczyn 1/16 wynagrodzenia i liczby województw, w zakresie których wykonano przedmiot umowy, po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego dotyczącego minimum dwóch dowolnie wybranych województw; zapłata drugiej transzy w wysokości pozostałej wartości wynagrodzenia nastąpi po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego dotyczącego pozostałych województw.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 umowy GDOŚ mógł udzielić dodatkowego terminu do wykonania umowy i jednocześnie żądać zapłaty kary umownej w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto (ustalonego zgodnie z § 4 ust. 2 umowy) za każdy dzień zwłoki w stosunku do terminu zakończenia umowy. Z ustaleń kontroli wynika, że wykonawca dzieła proponował GDOŚ wyznaczenie dodatkowego terminu umożliwiającego mu zweryfikowanie i usunięcie wad⁶⁴. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że *GDOŚ nie miał możliwości przedłużenia wykonania umowy, ponieważ termin ten, ze względu na nietypowe warunki meteorologiczne uniemożliwiające rozpoczęcie prac w sezonie wegetacyjnym 2015 r., został już wydłużony z 4 października 2015 r. na 2 listopada 2015 r., a ostatecznie po wykryciu i żądaniu usunięcia nieprawidłowości – do 23 listopada 2015 r. Ponadto termin rozliczenia (...) umowy z NFOŚiGW miał 30 listopada 2015 r. (również był wcześniej przedłużany), więc przesunięcie uniemożliwiłoby poprawne i terminowe rozliczenie projektu.*

NIK nie podzieliła argumentów Generalnego Dyrektora podanych w ww. wyjaśnieniach, ponieważ nie mogły one stanowić uzasadnienia dla wydatkowania środków za nierzetelnie wykonaną pracę.

Prezes Zarządu NFOŚiGW, w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wyjaśnił, że *Przedstawiciele NFOŚiGW uczestniczyli w odbiorze przedmiotu umowy w dniu 27 listopada 2015 r. Komisja Odbioru uznała, że charakter błędów nie jest krytyczny i umożliwia rozpoczęcie prowadzenia Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody na niepełnych i częściowo nieprawidłowych danych, które mogą być stopniowo uzupełniane i korygowane przez pracowników Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrekcji ochrony środowiska. W związku z powyższym Komisja uznała, że optymalnym trybem postępowania będzie naliczenie wykonawcy kary umownej w wysokości 10% wysokości wynagrodzenia. Przedstawiciele NFOŚiGW zgodzili się ze zdaniem Komisji Odbioru, uznając je za słuszne.*

Generalny Dyrektor stwierdził jednak, że ze względu na objętość danych, całkowita weryfikacja opracowania przez pracowników GDOŚ i rdoś nie była i nie będzie możliwa. Nie wiadomo więc dla ilu pomników przyrody I użytków ekologicznych wykonawca przekazał kompletne informacje, tj. zgodne z załączonym do umowy szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia.

Zdaniem NIK, przedmiot umowy mógł zostać podzielony na etapy pozwalające na rzetelną weryfikację wykonanej pracy przy jej odbiorze.

W ocenie NIK, odebranie i dokonanie zapłaty w łącznej kwocie 3631,8 tys. zł, za nierzetelnie wykonaną pracę pn. *Weryfikacja i aktualizacja informacji przestrzennej i opisowej o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych na terenie Polski zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*, było działaniem niegospodarnym. Natomiast zlecenie podmiotowi zewnętr-

Niegospodarne
wydatki w GDOŚ

⁶⁴ Informacja ta znajduje się w piśmie wykonawcy z dnia 22 grudnia 2016 r., które wpłynęło do GDOŚ w dniu 27 grudnia 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nemu realizacji ww. pracy, której poprawności wykonania Generalny Dyrektor (jako zamawiający) nie był w stanie zweryfikować, było działaniem nierzetelnym. Należy również podkreślić, że wbrew założeniom, realizacja umowy nie doprowadziła do zamieszczenia pełnych danych o pomnikach przyrody i użytkach ekologicznych w CRFOP, co opisano we wcześniejszych rozdziałach.

NIK zwróciła także uwagę na opieszałość działań komórek organizacyjnych GDOŚ w celu wyegzekwowania od wykonawcy, na podstawie § 9 umowy, usunięcia wad i uchybień stwierdzonych i zgłoszonych w terminie jednego roku od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. GDOŚ zwrócił się w piśmie z dnia 21 listopada 2016 r. do wykonawcy o usunięcie stwierdzonych wad w terminie do 29 grudnia 2017 r. Zdaniem wykonawcy, wobec naliczenia kary umownej w wysokości 10% wysokości wynagrodzenia, nie był on już zobowiązany do dalszych działań.

Departament Zarządzania Zasobami Przyrody GDOŚ wnioskował pismem z dnia 13 stycznia 2017 r. do Dyrektora Biura Prawnego GDOŚ o analizę i zajęcie stanowiska co do możliwości uwzględnienia zgłoszonych przez GDOŚ roszczeń wobec wykonawcy dzieła. Zgodnie z wyjaśnieniami Biura Prawnego GDOŚ z dnia 18 lipca 2017 r. stanowisko nie zostało sporządzone, a opinia stanowiąca odniesienie się do argumentacji prawnej podniesionej przez wykonawcę była przygotowywana. W ocenie NIK przewlekłe przygotowywanie opinii było działaniem nierzetelnym.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy działania podejmowane przez gminy w celu utrzymania na swoim terenie pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych były prawidłowe⁶⁵ i skuteczne?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy zapewniono prawne, organizacyjne i finansowe warunki dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody?
2. Czy podejmowane działania były zgodne z prawem i skuteczne?
3. Czy środki finansowe przeznaczone na działania związane z zachowaniem lokalnych form ochrony przyrody wydatkowano legalnie i gospodarnie?

Kontrolą objęto 30 jednostek w tym: Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska oraz 29 urzędów gmin.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

- Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;
- 29 urzędach gmin, na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o *NIK*, z uwzględnieniem kryteriów: legalności rzetelności i gospodarności.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. Czynności kontrolne prowadzono od dnia 30 czerwca 2017 r. do dnia 24 października 2017 r.

Okres objęty kontrolą

W związku z przeprowadzaną kontrolą, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *NIK* zasięgnięto informacji w 16 regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska. Informacje dotyczyły takich spraw jak: uzgadnianie przez rdoś projektów uchwał rad gmin w sprawie ustanowienia lub zniesienia pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego; prowadzenie rejestru form ochrony przyrody, współdziałania z gminami w kwestiach ochrony lokalnych form ochrony przyrody.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o *NIK*

W ramach postępowania kontrolnego uzyskano dodatkowe informacje z dziewięciu innych jednostek, w tym z: NFOŚiGW, nadleśnictw i placówek oświatowych.

Kontrola pt. Lokalne formy ochrony przyrody została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedzona została analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów, opracowań, artykułów prasowych, sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w 30 wystąpieniach pokontrolnych. Do 3 wystąpień wniesiono zastrzeżenia.

⁶⁵ Należy rozumieć jako zgodne z obowiązującymi regulacjami, programami lub umowami.

ZAŁĄCZNIKI

Uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 56/2017 z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgłoszonych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 września 2017 r., zastrzeżenia oddalono.

Uchwałą z dnia 3 stycznia 2018 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, spośród czterech zastrzeżeń zgłoszonych przez Wójta Gminy Gostynin, uwzględniono jedno, a pozostałe oddalono.

Uchwałą z dnia 3 stycznia 2018 r. Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, spośród czterech zastrzeżeń zgłoszonych przez Wójta Gminy Koszęcin, uwzględniono dwa, a pozostałe oddalono.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 122 wnioski pokontrolne.

Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że wg stanu z dnia 16 lutego 2018 r. zrealizowano 34 wnioski (28%) oraz podjęto działania w celu realizacji 58 wniosków (57%).

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁶⁶
1.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Gminy Augustów (w)	Zbigniew Buksiński	opisowa
2.		Urząd Gminy Narewka (w)	Mikołaj Pawlicz	negatywna
3.		Urząd Gminy Nurzec-Stacja (w)	Piotr Jaszczuk	negatywna
4.		Urząd Gminy Dubicze Cerkiewne (w)	Leon Małaszewski	negatywna
5.		Urząd Gminy Hajnówka (w)	Lucyna Smoktunowicz	opisowa
6.	Delegatura w Katowicach	Urząd Miejski w Jaworznie (m)	Paweł Silbert	pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości
7.		Urząd Miejski w Bielsku-Białej (m)	Jacek Krywul	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
8.		Urząd Miejski w Dąbrowie Górniczej (m)	Zbigniew Podraza	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.		Urząd Gminy Goleszów (w)	Krzysztof Glajcar	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.		Urząd Gminy Koszęcin (w)	Zbigniew Seniów	negatywna

⁶⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁶⁶
11.	Delegatura w Łodzi	Urząd Miejski w Przedborzu (m)	Miłosz Naczyński	negatywna
12.		Urząd Gminy w Bolimowie (w)	Stanisław Linart	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.		Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim (m)	Marcin Witko	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Urząd Gminy w Aleksandrowie (w)	Dionizy Głowacki	negatywna
15.		Urząd Miejski w Strykowie (mw)	Andrzej Jankowski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.	Delegatura w Poznaniu	Urząd Miejski w Śremie (mw)	Adam Lewandowski	pozytywna
17.		Urząd Miejski w Trzciance (mw)	Krzysztof Czarnecki	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
18.		Urząd Miasta i Gminy w Międzychodzie (mw)	Krzysztof Wolny	opisowa
19.		Urząd Gminy i Miasta Krajenka (mw)	Stefan Adam Kitela	opisowa
20.		Urząd Gminy Czarnków (w)	Bolesław Chwarścianek	negatywna
21.	Delegatura w Rzeszowie	Urząd Gminy Bircza (w)	Grzegorz Jan Gągola	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.		Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych (mw)	Bartosz Romowicz	pozytywna
23.		Urząd Miejski w Sanoku (m)	Tadeusz Pióro	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.		Urząd Miejski Zagórz (mw)	Ernest Nowak	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
25.		Urząd Gminy Krzywca (w)	Wacław Pawłowski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
26.	Departament Środowiska	Urząd Miasta Kielce (m)	Wojciech Lubawski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
27.		Urząd Miasta i Gminy w Bodzentynie (mw)	Dariusz Piotr Skiba	negatywna
28.		Urząd Gminy Gostynin	Edmund Zieliński	negatywna
29.		Urząd Gminy Łąck	Zbigniew Białecki	negatywna
30.		Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Krzysztof Lissowski	opisowa

m – gmina miejska
w – gmina wiejska
mw – gmina miejsko-wiejska

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Przepisy ogólne

Całokształt zagadnień dotyczących ochrony przyrody został uregulowany przepisami ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*⁶⁷. W rozumieniu tej ustawy – art. 2 ust. 1 pkt. od 1–9 – ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, tj. dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień. Celem jej ochrony jest m.in. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, a także kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody – art. 2 ust. 2 *uoop*.

Zgodnie z art. 3 *uoop* cele ochrony przyrody realizowane są przez:

- uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*⁶⁸, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej;
- obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;
- opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej, programów ochrony gatunków, siedlisk i szlaków migracji gatunków chronionych;
- realizację programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań;
- prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody oraz prowadzenie badań naukowych nad problemami związanymi z ochroną przyrody.

⁶⁷ Dz. U z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

⁶⁸ Dz. U z 2017 r. poz. 519, ze zm.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *uoop* obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Organy administracji publicznej zostały zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody – art. 4 ust. 2 *uoop* oraz prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody – art. 4 ust. 4 *uoop*.

Formami ochrony przyrody są parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów – art. 6 ust. 1 *uoop*.

Pomnikami przyrody, w rozumieniu art. 40 ust. 1 i ust. 2 *uoop*, są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyska, skałki, jary, głązy narzutowe oraz jaskinie. Na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu.

LFOP Definicje

Stanowiskami dokumentacyjnymi są niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych i podziemnych. Stanowiskami dokumentacyjnymi mogą być także miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt – art. 41 *uoop*.

Użytki ekologiczne, w myśl art. 42 *uoop*, to zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania.

Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe stanowią fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego, zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne – art. 43 *uoop*.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁶⁹ sprawy ochrony przyrody należą do zadań własnych gminy.

Obowiązki gmin

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta są organami w zakresie ochrony przyrody zgodnie z art. 91 pkt 4 *uoop*.

⁶⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1875.

Na podstawie art. 44 *uoop* rady gminy, w formie uchwały, mogą uznać obiekty przyrodnicze za pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne lub zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Rada gminy, zgodnie z tym przepisem, może podjąć uchwałę w sprawie zarówno ustanowienia ww. form ochrony przyrody jak i zniesienia tych form, w drodze uchwały. Projekty tych uchwał wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Uzgodnienia, o których mowa wyżej, dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁰, z zastrzeżeniem, że brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1, określa nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór; szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 *uoop*. Podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, rada gminy uwzględnia istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych (art. 44 ust. 2a *uoop*).

Zniesienie formy ochrony przyrody może nastąpić w przypadku utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego albo w przypadku ustanowienia parku kulturowego (art. 44 ust. 4i5 *uoop*).

W stosunku do wyżej wymienionych lokalnych form ochrony przyrody mogą być, zgodnie z art. 45 ust. 1 *uoop*, wprowadzone następujące zakazy, m.in.:

- niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obiektu lub obszaru;
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;
- uszkodzania i zanieczyszczania gleby;
- dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej; likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych;
- zmiany sposobu użytkowania ziemi;
- zbioru, niszczenia, uszkodzania roślin i grzybów na obszarach użytków ekologicznych, utworzonych w celu ochrony stanowisk, siedlisk lub ostoi roślin i grzybów chronionych;
- umieszczania tablic reklamowych.

Zakazy wymienione w art. 45 ust. 1 *uoop* nie mają zastosowania m.in. w przypadku: prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; realizacji

⁷⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych (art. 45 ust. 2 *uoop*).

Zgodnie z art. 113 ust. 4 *uoop* organ, który utworzył lub ustanowił formę ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9, ma obowiązek przesłać Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia jej utworzenia lub ustanowienia, kopię aktu o utworzeniu lub ustanowieniu danej formy ochrony przyrody oraz informacje, określone w przepisach rozporządzenia z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody⁷¹, a także, w tym samym terminie, dokonuje wpisu tych informacji do centralnego rejestru form ochrony przyrody. Ponadto zgodnie z art. 114 ust. 3 *uoop* organ, który ustanowił formę ochrony przyrody, wymienioną w art. 6 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz 6–9 *uoop*, przesyła regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, w terminie 30 dni od dnia jej utworzenia lub ustanowienia, kopię aktu o utworzeniu lub ustanowieniu danej formy ochrony przyrody oraz informacje, określone w ww. rozporządzeniu.

Zgodnie z art. 115 ust. 1 ww. ustawy, na obrzeżach lub w pobliżu form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 oraz 7 i 8, umieszcza się tablice informujące o nazwie form ochrony przyrody oraz o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do tych form, a na obrzeżach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4–6 i pkt 9, umieszcza się tablice informujące o nazwie formy ochrony przyrody.

Wzory tablic o których mowa w ww. przepisie określił Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzoru tablic⁷².

Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządzają odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniające cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, określonych w art. 14 ust. 1 POŚ.

Organy wykonawcze, zgodnie z art. 17 ust. 4 POŚ, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷³, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska. Programy ochrony środowiska (art. 18 ust. 1) uchwała odpowiednio sejmik województwa, rada powiatu albo rada gminy. Z wykonania programów organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy sporządza co dwa lata raporty, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy (ust. 2). Po przedstawieniu raportów odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu albo radzie gminy, raporty

⁷¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1080.

⁷² Dz. U. Nr 268, poz. 2665.

⁷³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405.

są przekazywane przez organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy odpowiednio do ministra właściwego do spraw środowiska, organu wykonawczego województwa i organu wykonawczego powiatu (ust. 3).

Ochrona przyrody uwzględniona została także w postępowaniu planistycznym, o czym stanowi m.in. art. 71 POŚ. Zgodnie z tym przepisem zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Określa się w nich rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. W myśl art. 71 ust. 3 ww. ustawy przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez m.in: uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej; zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi – art. 72 POŚ. W wyżej wspomnianych dokumentach, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.

Z kolei art. 73 ust. 1 pkt 1 POŚ stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności m.in. ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie przepisów ustawy o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin.

Na podstawie art. 403 ust. 2 POŚ zadaniem własnym gminy jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym m.in. w art. 400a ust. 1 pkt 29, tj. przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody, w tym urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień i parków, oraz w art. 400 a ust. 1 pkt 32, tj. edukacji ekologicznej oraz propagowania działań proekologicznych i zasad zrównoważonego rozwoju. Ponadto gmina może pozyskiwać środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy oraz środków funduszy unijnych.

Kompetencje i obowiązki rady gminy oraz wójta w zakresie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁷⁴ w art. 9 do art. 17. Również w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*⁷⁵ w § 4 pkt 3 jest wymóg, aby w projekcie planu miejscowego zostały zamieszczone ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego zawierające nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska (art. 72 i 73 POŚ), jak również obowiązujące ustalenia planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – jako organ ochrony przyrody, zgodnie z art. 91 pkt 1a *uoop* – koordynuje funkcjonowanie form ochrony przyrody, wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 2–4 i 6–9. Koordynacja ta polega w szczególności na prawie żądania informacji dotyczących funkcjonowania form ochrony przyrody i publikowaniu rekomendacji w tym zakresie – art. 45a *uoop*.

Obowiązki
GDOŚ

Na Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska ustawodawca nałożył obowiązek, w art. 113 ust. 1 *uoop*, prowadzenia centralnego rejestru form ochrony przyrody, wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1–9 *uoop*. Zakres informacji gromadzonych w centralnym rejestrze form ochrony przyrody, organizację, tryb i standardy techniczne tworzenia rejestru, a także sposób aktualizacji rejestru oraz udostępniania danych zawartych w rejestrze określił minister właściwy do spraw środowiska w rozporządzeniu z dnia 11 września 2012 r. *w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody*.

W związku z powyższym organ, który utworzył lub ustanowił formę ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9, ma obowiązek przesłać Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska, w terminie 30 dni od dnia jej utworzenia lub ustanowienia, kopię aktu o utworzeniu lub ustanowieniu danej formy ochrony przyrody oraz informacje, określone w przepisach ww. rozporządzenia, a także, w tym samym terminie, dokonuje wpisu tych informacji do centralnego rejestru form ochrony przyrody – art. 113 ust. 4 *uoop*.

Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska podlega regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 123 ust. 1a ustawy *o udostępnianiu informacji*), który na podstawie art. 114 *uoop*, gromadzi dokumentację dotyczącą zasobów, tworów i składników przyrody, a w szczególności cennych ze względów naukowych tworów przyrody, stanowisk chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, a także ich siedlisk oraz siedlisk przyrodniczych. Zobowiązany jest także do prowadzenia rejestru form ochrony przyrody, położonych w całości lub w części na obszarze jego działania.

⁷⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.

⁷⁵ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej izbie Kontroli – Dz. U. z 2017 r. poz. 524.
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.
5. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.
7. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.
9. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej – Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, ze zm.
10. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach – Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.
11. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie – Dz. U. Nr 92, poz. 753, ze zm.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzoru tablic – Dz. U. Nr 268, poz. 2665.
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody – Dz. U. z 2012 r. poz. 1080.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Dz. U. Nr 164, poz. 1587.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych – Dz. U. z 2017 r. poz. 2247.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
9. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
10. Prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Senacka Komisja Środowiska
16. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
20. Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska (16)
21. Wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast – drogą elektroniczną