

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

KSR-4101-06-00/2010

Nr ewid.137/2011/P10113/KSR

Informacja o wynikach kontroli zarządzania środowiskiem w gminach

Warszawa październik 2011 r.

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

Wizją *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 zarządzania środowiskiem w gminach

Dyrektor Departamentu Środowiska
z up.

Teresa Warchałowska
wicedyrektor

Akceptuję:

Wojciech Misiąg

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia: 25 października 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22-444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych	4
1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	12
3.2.1. Programowanie i planowanie działań w dziedzinie środowiska.....	12
3.2.1.1. Dokumenty strategiczne definiujące cele w zakresie ochrony środowiska i ich aktualność	12
3.2.1.2. Respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, z uwzględnieniem przeciwdziałania powodziom.....	23
3.2.1.3. Spójność obowiązujących dokumentów strategicznych w aspekcie działań dotyczących środowiska.....	29
3.2.2. Sporządzanie raportów i sprawozdań z realizacji działań i osiągnięcia celów określonych w dokumentach strategicznych.	30
3.2.3. Realizacja celów i zadań zakładanych dokumentami strategicznymi przez pryzmat prawidłowości wykonywania wybranych zadań w zakresie ochrony środowiska nałożonych na gminy przepisami prawa.	31
3.2.4. Wykorzystywanie instrumentów prawno- organizacyjnych.....	45
3.2.4.1. Wydawanie decyzji zobowiązujących do podejmowania działań dotyczących środowiska.....	45
3.2.4.2. Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.	46
3.2.4.3. Nadzór nad realizacją działań dotyczących środowiska i ich koordynacja.....	46
3.2.4.4. Zakresu wdrażania dobrowolnych systemów zarządzania środowiskowego ISO 14001 i EMAS.....	48
3.2.5. Instrumenty ekonomiczne.	50
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	54
4.1. Przygotowanie kontroli	54
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	54
5. Załączniki	58
5.1. Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności	58
5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki.....	74
5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole	76
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	77

Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych

<i>EMAS</i>	- Wspólnotowy System Ekozarządzania i Audytu
<i>gfośigw</i>	- gminny fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej
<i>mpzp</i>	- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
<i>oos</i>	- ocena oddziaływania na środowisko
<i>Poś</i>	- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.)
<i>POŚ</i>	- program ochrony środowiska
<i>PGO</i>	- plan gospodarki odpadami
<i>rdoś</i>	- regionalna dyrekcja ochrony środowiska
<i>rzgw</i>	- regionalny zarząd gospodarki wodnej
<i>Studium</i>	- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
<i>uoop</i>	- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.)
<i>uuiś</i>	- 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. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)
<i>upzp</i>	- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)
<i>ucpg</i>	- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.)
<i>uIOŚ</i>	- ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.)
<i>wioś</i>	- wojewódzki inspektorat ochrony środowiska
<i>zarządzanie środowiskiem</i>	- kompleksowy system planowania i wykonywania działań, nakierowany na racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska, ich ochronę oraz odnawianie
<i>zarządzanie środowiskowe</i>	- dobrowolne zobowiązanie przyjęte przez przedsiębiorstwo lub instytucje do podejmowania konkretnych działań technicznych i organizacyjnych w celu zmniejszenia ich oddziaływania na środowisko

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Zarządzanie środowiskiem w gminach

Numer P/10/113

Przyczyny podjęcia kontroli: Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w ramach priorytetowego kierunku działań: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*, w obszarze badań – *Życie w czystym środowisku; racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych*.

Zarządzanie środowiskiem, jako kompleksowy system planowania i wykonywania działań, nakierowany na oszczędne i racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska, ich ochronę oraz odnawianie, jest niezbędnym elementem realizacji art. 5 Konstytucji RP, w zakresie zapewnienia ochrony środowiska poprzez kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z zasadą pomocniczości, odpowiedzialność i główny wysiłek w celu ochrony środowiska naturalnego spoczywa na podstawowym szczeblu samorządowym, czyli gminie.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości planowania i realizacji przez organy gminy zadań dotyczących ochrony środowiska oraz ocena zakresu podejmowanych działań dla wprowadzenia kompleksowego, standaryzowanego systemu zarządzania środowiskiem.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:

- wypełniania przez gminy obowiązków w zakresie planowania działań dotyczących środowiska, respektowania wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym i spójności dokumentów strategicznych w tym zakresie;
- zakresu i terminowości realizacji działań ujętych w dokumentach strategicznych;
- prawidłowości wykonywania wybranych zadań w zakresie ochrony środowiska nałożonych na gminy przepisami prawa, w tym stosowania przez gminy procedury oceny oddziaływania na środowisko i stosowania mechanizmów finansowych;
- wdrażania dobrowolnych systemów zarządzania środowiskiem ISO 14001 i EMAS;
- nadzoru wójta/burmistrza/prezydenta miasta nad realizacją zleczanych prac i wydanych zezwoleń oraz rady gminy nad działaniami organu wykonawczego i stanem środowiska.

Badaniami kontrolnymi objęto działania podejmowane w 30 gminach, w tym w siedmiu miastach na prawach powiatu, w okresie od 1 stycznia 2008 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w danej jednostce.

W *Informacji* wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w pięciu gminach województwa mazowieckiego.

Czynności kontrolne prowadzono od dnia 6 września 2010 r. do dnia 11 stycznia 2011 r. na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, w gminach brak jest kompleksowego systemu zarządzania środowiskiem. Pomimo że w większości kontrolowanych jednostek strategię rozwoju oraz dokumenty z zakresu planowania przestrzennego uwzględniały zasady ochrony środowiska i wymogi ochrony przyrody oraz określały perspektywiczne cele w tym zakresie, to brak było konsekwentnego planowania i realizacji działań dla osiągnięcia wyznaczonych celów, oraz monitorowania osiągniętych efektów. *Programy ochrony środowiska*, mające stanowić podstawę funkcjonowania systemu zarządzania środowiskiem, w większości jednostek nie spełniały tej roli i wymogów prawa. We wszystkich kontrolowanych jednostkach wystąpiły uchybienia i nieprawidłowości w realizacji ustawowych obowiązków dotyczących w szczególności gospodarki odpadami.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*², zwanej dalej *Poś*, 90% badanych strategii rozwoju gmin uwzględniało zasady ochrony środowiska, a 73% uwzględniało również wymagania ochrony przyrody, zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*³ (str. 13).
2. W 77% kontrolowanych jednostek nie stwierdzono istotnych uchybień w stosowaniu przepisów zobowiązujących do respektowania wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym (str. 24).

We wszystkich badanych *Studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, zwanych dalej *Studiami*, odnoszono się m.in. do uwarunkowań wynikających ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴; określono rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz do przywracania środowiska do właściwego stanu zgodnie z art. 71 ust. 1 *Poś*.

We wszystkich spośród 105⁵ analizowanych *miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, zwanych dalej *mpzp*, określono, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 1 *Poś*, rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz do przywracania środowiska do

² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁵ W kontrolowanych gminach analizowano od 1 do 9 *mpzp*.

właściwego stanu; w 104 *mpzp*, określono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W 98 *mpzp*, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 *Poś*, określono warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że w 14% *Studiów* nie określono warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, a na potrzeby 37% *Studiów*, sporządzonych lub aktualizowanych w okresie po zmianie przepisu art. 72 ust. 4 *Poś* oraz 10,5% *mpzp*, nie wykonano, opracowań ekofizjograficznych, które winny zawierać aktualne informacje o środowisku i służyć m.in. dostosowaniu funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania do uwarunkowań przyrodniczych.

W 26% kontrolowanych jednostek stwierdzono, że zawarte w *Studiach* dane o terenach lub obiektach ochrony przyrody były niepełne i nieaktualne, czym uchybiono przepisowi art. 10 ust. 1 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (str. 26).

3. *Programy ochrony środowiska*, zwane dalej *POŚ*, mające stanowić podstawę funkcjonowania systemu zarządzania środowiskiem, w większości jednostek nie spełniały tej roli i wymogów stawianych przepisami prawa. W 52,9% jednostek *POŚ*, nie spełniały wymogu art. 17 ust. 1 *Poś*, wyznaczającego okres ich obowiązywania; 65,5% *programów ochrony środowiska* nie zostało zaktualizowanych, pomimo upływu czteroletniego okresu; *programy ochrony środowiska* lub ich aktualizacje uchwalane były często wiele miesięcy po rozpoczęciu ustalonego w programie okresu ich obowiązywania, co było działaniem nierzetelnym, utrudniającym lub uniemożliwiającym terminowe wdrożenie zadań przewidywanych harmonogramami tych programów; w powyżej 40% *POŚ* nie określono mierników realizacji poszczególnych celów lub zostały one sformułowane w sposób uniemożliwiający określenie postępu realizacji zadań.

Wystąpiły przypadki, iż w *POŚ* informacje o walorach przyrodniczych były niepełne lub niezgodne z innymi dokumentami strategicznymi obowiązującymi w gminie. Konfrontacja danych o obszarach i obiektach chronionych zawartych w *POŚ* i dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego wykazała rozbieżności w 15 jednostkach, tj. 43% kontrolowanych. Wyszczególnione w niektórych *POŚ* zadania, nie w pełni odpowiadały stawianym celom lub ich charakter nie był zgodny z charakterem działań ujmowanych w *politykach ekologicznych państwa*, których realizacji programy ochrony środowiska winny służyć, zgodnie z art. 17 ust. 1 *Poś*. W *POŚ* zamieszczano często zadania pozostające w kompetencji innych jednostek (tzw. zadania koordynowane), nie ustalając sposobu i zakresu uzyskiwania informacji o ich wykonaniu, co czyniło niemożliwym monitorowanie realizacji całego programu (str. 14).

Plany gospodarki odpadami, zwane dalej *PGO*, w 40% jednostek, nie stanowiły części odpowiedniego *Programu OŚ*, co naruszało przepis art. 14 ust 6 *ustawy z dnia*

27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁶. W 31,4% jednostek nie były one, zgodnie z wymogiem art. 14 ust. 14 tej ustawy, aktualizowane. Ponadto 11,4% PGO nie zawierało wszystkich elementów, określonych w art. 14 ust. 2 ustawy o odpadach (str. 20).

Badania trybu ustanowienia i zawartości omawianych dokumentów wykazały nieprawidłowości dotyczące 29, tj. 83% POŚ i 19, tj. 54% PGO.

Zdaniem NIK, regulacje prawne dotyczące zawartości, procedury opracowania i aktualizowania programów ochrony środowiska były niewystarczające.

4. Nieprawidłowości dotyczyły także monitorowania realizacji zaplanowanych działań, które stanowić powinno istotny element zarządzania środowiskiem. Spośród 31 jednostek posiadających POŚ dłużej niż 2 lata, tylko 32% przygotowało zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 Poś, raport z jego realizacji. Wymagane art. 14 ust. 12b ustawy o odpadach, sprawozdania z realizacji PGO przygotowały 23 jednostki, tj. 68% z 34 posiadających plan dłużej niż 2 lata, jednak 12 z tych sprawozdań przedłożono radom gmin z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 14 ust. 13 ustawy (str. 30).
5. Badanie wykonywania zadań określonych w POŚ wykazało, że w 14 jednostkach, tj. 40%, nie podjęto realizacji części z nich (nawet tych zaplanowanych w latach 2004-2006) lub realizowano ze znacznym opóźnieniem. W przypadku zadań ujętych w PGO, na 27 jednostek dla których uzyskano dane⁷, w żadnej nie odnotowano pełnej realizacji zaplanowanych zadań, czego powodem były zarówno względy finansowe jak i trudności organizacyjne na poziomie gminy, związku gmin lub powiatu.

W 12 spośród wszystkich 35 kontrolowanych jednostek pozytywnie oceniono realizację zadań inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (str. 38 i 42).

6. Badanie realizacji wybranych, ustawowych obowiązków gmin służących realizacji PGO, wykazało szereg nieprawidłowości. I tak 29% kontrolowanych jednostek nie przedkładało marszałkom województw okresowych informacji o rodzaju i ilości substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, co było wymagane art. 162 ust. 6 Poś; w 23 % jednostek nie prowadzono części z ewidencji wymaganych art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸; w 51,5% brak było pełnej wiedzy o ilości i składzie odebranych z terenu gminy odpadów; w 73% jednostek nie wypełniono, wynikającego z art. 16a pkt 1 ustawy o odpadach, obowiązku objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych; na terenach objętych właściwością 30% kontrolowanych jednostek, wbrew art. 6 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stawki opłat za odbiór odpadów segregowanych i niesegregowanych, nie były zróżnicowane; w trzech gminach nie wprowadzono, wbrew art. 16a pkt 2 ustawy o odpadach, systemu selektywnej zbiórki odpadów; w połowie kontrolowanych jednostek nie zapewniono warunków dla

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

⁷ Z 8 jednostek brak było danych m.in. w związku z: brakiem harmonogramu zadań czy przyjęciem PGO w 2010 r.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, do czego zobowiązywał art. 16a pkt 4 *ustawy o odpadach* (str. 32).

7. W zakresie działań dotyczących ochrony przyrody stwierdzono m.in., że:
 - w 97% kontrolowanych jednostek prowadzono, zgodnie z art. 78 *ustawy o ochronie przyrody*, prace pielęgnacyjne istniejących terenów zieleni i zadrzewień;
 - w 70% kontrolowanych jednostek prowadzono prace dla utrzymania i zabezpieczenia pomników przyrody;
 - na 610 zbadanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów lub odmawiających takiego zezwolenia, nieprawidłowości wystąpiły w 90, tj. 14,7%, i stwierdzono je w 9 jednostkach (str. 39, 50).
8. Analiza 429 wydanych w kontrolowanych jednostkach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, nie wykazała nieprawidłowości (str. 46).
9. W 9 spośród 30 kontrolowanych jednostek, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 7 ust. 1 pkt 14 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*⁹, nie utrzymywano na swoim terenie magazynu przeciwpowodziowego, wyjaśniając powyższe brakiem zagrożenia. W czterech z tych jednostek, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w *Studiach* określone były jednak obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi (str. 42).
10. Pomimo zobowiązania, wynikającego z art. 379 ust. 1 *Poś*, do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością, 16 spośród kontrolowanych gmin, tj. 46%, nie przeprowadzało takich kontroli. Z uprawnień, jakie daje art. 8b ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, do podejmowania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na odbieranie odpadów, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości, w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem, korzystało jedynie 20% organów (str. 47).
11. W jednostkach objętych kontrolą nie starano się uzyskać także informacji zwrotnej o efektach podejmowanych działań. Nie korzystano bowiem z baz danych dotyczących środowiska na terenie gminy, prowadzonych przez inne organy, czy informacji *wioś* (str. 47).
12. Tylko dwie spośród 35 kontrolowanych jednostek wdrożyły system zarządzania środowiskowego ISO 14001. W większości (63%) kontrolowanych jednostek nie było informacji czy i jakie przedsiębiorstwa z terenu gminy wdrożyły normę ISO 14001 lub przystąpiły do EMAS. Żadna z badanych jednostek nie podejmowała działań propagujących uzyskiwanie certyfikatów w zakresie zarządzania środowiskowego, choć stanowi to jeden z celów sformułowanych w *Polityce ekologicznej państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016* (str. 48).

⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Działania dotyczące ochrony środowiska i przyrody, ujmowane w wielu dokumentach strategicznych, obowiązujących w gminach, wymagają koordynacji i dyscyplinowania ich realizacji. Dokumentem spajającym wszystkie działania na poziomie gminy mógłby być *program ochrony środowiska*. Odnotowane w toku kontroli liczne nieprawidłowości w odniesieniu do tych *programów* wskazuje, zdaniem NIK, że w większości kontrolowanych jednostek, ich opracowanie było traktowane jako konieczność wypełnienia ustawowego obowiązku, natomiast znaczenie *POŚ*, jako bazy dla wprowadzenia rzeczywistego, sprawnego systemu zarządzania środowiskiem i narzędzia koordynacji działań, było przez gminy zdecydowanie niedoceniane.

Zła sytuacja w zakresie gospodarki odpadami i niewywiązywanie się gmin z części określonych prawem obowiązków sprawia, że cel strategiczny dotyczący uporządkowania tej działalności, ujęty w większości dokumentów opracowanych w gminach, pozostaje od wielu lat aktualny. Nierealizowanie ustawowych obowiązków uniemożliwia w praktyce przystępowanie urzędów gmin lub ich jednostek organizacyjnych do krajowego systemu ek zarządzenia i audytu (EMAS), co zdaniem NIK mogłoby przyczynić się do propagowania zarządzania poprzez środowisko w przedsiębiorstwach, a tym samym uprościć zarządzanie środowiskiem na terenie całej gminy.

Wyniki kontroli wskazują, że dla poprawy zarządzania środowiskiem w gminach, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest zdaniem NIK podjęcie działań przez:

1. Ministra Środowiska w celu:

- a) określenia minimalnej zawartości programów ochrony środowiska, procedury ich opracowania i aktualizowania;
- b) wskazania metod zarządzania środowiskiem i koordynacji działań na poziomie gminy;
- c) stworzenia systemu wspierania wdrażania EMAS w jednostkach administracji samorządowej.

2. Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, w zakresie:

- a) stworzenia w oparciu o rzetelnie przygotowywane i aktualizowane programy ochrony środowiska, kompleksowego systemu zarządzania środowiskiem;
- b) określenia sposobu i terminów uzyskiwania informacji o realizacji tzw. zadań koordynowanych, ujmowanych w programach ochrony środowiska;
- c) zagwarantowania pełnej spójności obowiązujących w gminie dokumentów strategicznych;
- d) monitorowania podejmowanych działań i osiągniętych efektów;
- e) prowadzenia kontroli stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Począwszy od 2005 r. zakres zadań nałożonych na gminy w dziedzinie środowiska stale wzrastał. Tym samym wzrastała ich odpowiedzialność za stan środowiska.

Do najważniejszych ustaw określających zadania gmin w dziedzinie środowiska należą:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹¹,
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹² – zwana dalej *uiuś*,
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach¹³,
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴ – zwana dalej *upzp*,
- ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁵ – zwana dalej *uoop*.

Poza realizacją ustawowych obowiązków w zakresie ochrony środowiska i jego zasobów, gminy mają możliwość wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego EMAS, w ramach urzędu lub wybranej jednostki organizacyjnej.

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego w zakresie kontrolowanych zagadnień, w okresie objętym kontrolą, zawiera załącznik 5.1.

Rola jednostek samorządowych w zarządzaniu środowiskiem podkreślana jest też w *Szóstym wspólnotowym programie działań w zakresie środowiska naturalnego*¹⁶.

Dla właściwego zarządzania środowiskiem niezbędne jest ujęcie realizowanych działań w kompleksowy system, który zapewni spełnienie wymogu określonego w art. 5 *Poś*, stanowiącego, że ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów. Im więcej wykonywanych jest zadań, tym większe znaczenie ma ich planowanie i koordynacja. Służyć temu powinny przygotowywane przez organy gminy dokumenty strategiczne. Pamiętać też trzeba, że każde działanie, w tym również prace administracyjne urzędu czy prace zlecane przez urząd, poza realizacją określonego celu mają dodatkowo własny aspekt środowiskowy (ewentualny negatywny wpływ na środowisko). Identyfikacja aspektów środowiskowych w każdej dziedzinie wykonywanej działalności, a następnie podejmowanie działań na rzecz zmniejszenia ich oddziaływania (tzw. zarządzanie środowiskowe) wraz z jasnym planowaniem i wykonaniem ustawowych obowiązków, stwarzają kompleksowy system zarządzania środowiskiem.

¹⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

¹⁶ Decyzja 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego Dz. U. UE L. 242 z 10.09.2002, s.1, Dz. U. UE-sp.15, tom 7, s.152.

Jak wiadomo z praktyki, ukazywanej niejednokrotnie w wyniku kontroli NIK, urzędy gmin często borykają się z niedostatkami odpowiednio kwalifikowanej kadry oraz środków finansowych. Niewłaściwa bywa również współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi urzędów oraz wymiana informacji. Skutkować to może brakiem koordynacji działań lub zaniechaniem wypełniania niektórych obowiązków. Realizacja zadań w dziedzinie środowiska należy bowiem zwykle do obowiązków dwu lub więcej komórek organizacyjnych urzędów gmin. Jedynie skoordynowane działania umożliwiają wykorzystywanie wszystkich mechanizmów (instrumentów) zarządzania środowiskiem, do których zalicza się najczęściej: programowanie działań, mechanizmy prawno-organizacyjne, finansowe i społeczne.

Przeprowadzona w 2009 r. kontrola NIK pt. „Zapewnienie społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska”¹⁷ ujawniła nieprawidłowości i uchybienia w zakresie stosowania przez organy gmin społecznego mechanizmu zarządzania środowiskiem.

Dokonanie oceny, czy i jak stosowane są instrumenty planistyczne i prawno-organizacyjne zarządzania środowiskiem, było celem niniejszej kontroli.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Programowanie i planowanie działań w dziedzinie środowiska

Organy samorządu terytorialnego posiadają podstawowe narzędzia zarządzania środowiskiem i realizacji rozwoju zrównoważonego m.in. w postaci tworzonych strategii rozwoju, programów ochrony środowiska, planów gospodarki odpadami, planów zagospodarowania przestrzennego, wydawania decyzji lokalizacyjnych oraz pozwoleń na korzystanie z zasobów środowiska i wprowadzanie w nim zmian.

3.2.1.1. Dokumenty strategiczne definiujące cele w zakresie ochrony środowiska i ich aktualność

Przepisy art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁸ i art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁹ zobowiązują do uwzględniania w przygotowywanych dokumentach planistycznych i strategicznych wymagań ochrony przyrody oraz zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

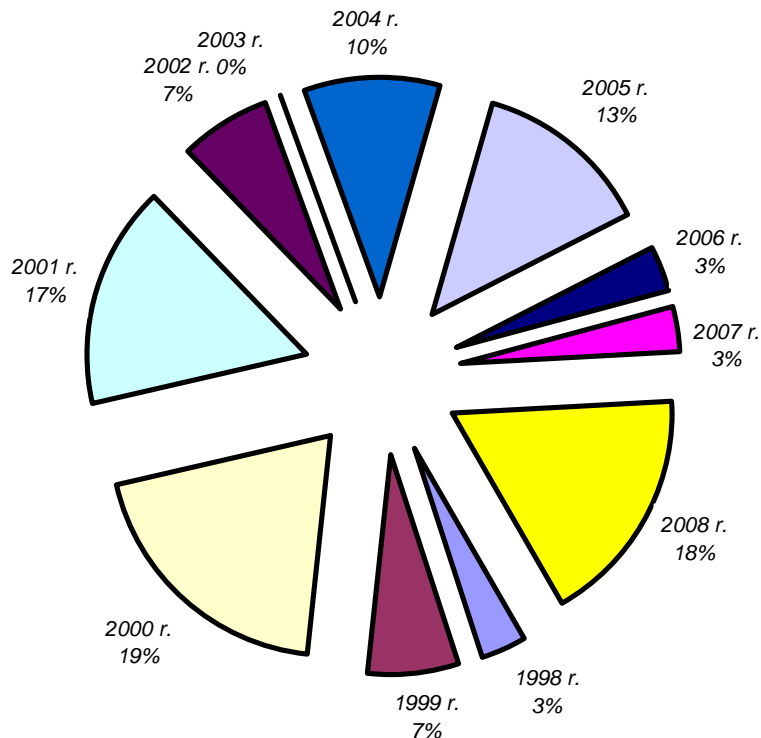
Strategie rozwoju gminy, w postaci długofalowych programów rozwoju, posiadało 30 spośród 35 skontrolowanych gmin. Brak takiego dokumentu stwierdzono w gminach: *Sokoły (woj. podlaskie)*, *Lądek (woj. wielkopolskie)*, *Płoty (woj. zachodniopomorskie)* oraz *Trzebiatów (woj. zachodniopomorskie)*. W gminie *Stepnica (woj. zachodniopomorskie)* rolę strategii miało pełnić 15 uchwalonych i 16 opracowywanych planów odnowy poszczególnych miejscowości. Analizowane strategie rozwoju uchwalone były na okres od 10 do 15 lat, przy czym 16 (53,3%) z nich jeszcze przed 2004 r., tj. przed integracją Polski z UE i przy innych uwarunkowaniach prawnych.

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska, Nr ewid. 28/2010/P09112/KSR, Warszawa, maj 2010 r.

¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Udział procentowy strategii, uchwalonych przez kontrolowane gminy w poszczególnych latach, ukazuje poniższy wykres.



Kontrola wykazała, że 8 (26,7%) spośród analizowanych strategii nie uwzględniała wymagań ochrony przyrody, co stanowiło naruszenie art. 3 pkt 1 *ustawy o ochronie przyrody*. Były to: *Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Brzeg Dolny* (z 2001 r.), *Strategia rozwoju gminy Czarnków na lata 2001–2010* (z 2000 r.), *Strategia rozwoju Głogowa* (z 1998 r.), *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Gródek do 2015 r.* (z 2001 r.), *Strategia rozwoju Gminy Krościenko n/Dunajcem* (z 2008 r.), *Strategia rozwoju gminy Łabowa* (z 1999 r.), *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Narew* (z 2000 r.), *Strategia zrównoważonego rozwoju Gminy Wizna na lata 2002-2015* (z 2002 r.). Strategie te w większości opracowane i uchwalone były pod rządami *ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody*²⁰, która nie nakładała takich wymagań w odniesieniu do strategii rozwoju gmin. Wyjątkiem była *Strategia rozwoju Gminy Krościenko n/Dunajcem* z 2008 r., która nie zawierała wymaganych obowiązującym prawem elementów.

Ponadto w trzech gminach (*Brzeg Dolny*, *Czarnków* i *Łabowa*) istniejące strategie nie uwzględniały również zasad ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 8 *Poś*.

Uchwalone przed laty strategie, ze względu na ich długą perspektywę czasową, pozostawały dokumentami obowiązującymi, chociaż nie spełniały aktualnych przepisów. Spośród kontrolowanych gmin, tylko w dwóch strategia została zaktualizowana. W 2008 r., w Mysłowicach zaktualizowano strategię uchwaloną w 2004 r., a w Gliwicach strategię z 2007 r.

²⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm. – uchylona z dniem 1 maja 2004 r.

W strategiach rozwoju, uchwalanych po 2004 r., często podkreślano duże znaczenie dbałości o stan środowiska dla rozwoju gminy. Najczęściej definiowanymi zadaniami stojącymi przed gminą w odniesieniu do środowiska były: uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, likwidacja dzikich wysypisk, rekultywacja i zagospodarowanie terenów zieleni, zalesienia, ograniczenie źródeł niskiej emisji, podnoszenie świadomości społecznej o potrzebie ochrony środowiska, promowanie zachowań proekologicznych i monitorowanie stanu środowiska.

Programy ochrony środowiska i plany gospodarki odpadami.

W celu realizacji założeń polityki ekologicznej państwa i tym samym stworzenia warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z art. 17 ust. 1 *Poś*, gminy zobowiązane były do opracowania *programu ochrony środowiska*, zwanego dalej *POŚ*, a zgodnie z art. 14 ust. 1 i 5 *ustawy o odpadach – planu gospodarki odpadami*, zwanego dalej *PGO*, który powinien stanowić część odpowiedniego *POŚ*.

W wyniku kontroli stwierdzono, że *programy ochrony środowiska* miały 34 spośród 35 kontrolowanych gmin. *POŚ* nie opracowano w Zatorze.

Funkcjonujące w kontrolowanych jednostkach *POŚ*, często jednak nie spełniały wymogów prawa, nie obejmowały zakresu określonego wytycznymi lub były nieaktualne. W 18 gminach, tj. 52,9%, programy te nie spełniały wymogu art. 17 ust. 1 *Poś*, stanowiącego, że *POŚ* przyjmuje się na 4 lata, z tym że przewidziane w nim działania w perspektywie, obejmują kolejne 4 lata, wyznaczały bowiem inną perspektywę czasową.

Program ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju dla miasta Gliwice do roku 2015, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 26 lutego 2004 r., wyznaczał cele długoterminowe na lata 2002–2015 i cele średniookresowe na lata 2002–2008.

W gminie Wizna Program ochrony środowiska uchwalony został na lata 2004–2014.

W gminie Trzyciąż Program ochrony środowiska uchwalono na lata 2004–2015.

Większość, tj. 24, spośród 34 gmin posiadało *POŚ* uchwalone w latach 2004–2005, choć było także 5 *programów* przygotowanych jeszcze we wcześniejszym okresie, tj. pomiędzy 1998 r. a 2002 r. Spośród ww. 29 *programów* - 19, tj. 65,5%, nie zostało zaktualizowanych, pomimo upływu czteroletniego lub dłuższego okresu od ich uchwalenia.

*W Głogowie, Miejski Program Ochrony Środowiska opracowany był na przelomie lat 1997 i 1998, i zatwierdzony przez Radę Miejską Głogowa uchwałą Nr XLV340/98 z dnia 10 lutego 1998 r. W świetle wymogów art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw²¹, Rada Miejska Głogowa zobowiązana była do uchwalenia nowego gminnego programu ochrony środowiska w terminie do 30 czerwca 2004 r. Przepis art. 17 ust. 1 *Poś* nakładał obowiązek opracowania nowego gminnego programu ochrony środowiska w terminie umożliwiającym uchwalenie przez Radę Miejską Głogowa do 30 czerwca 2004 r. spoczywał na Prezydencie Głogowa. Prace nad sporządzeniem takiego programu dla Głogowa podjęto dopiero w 2010 r., tj. po upływie sześciu lat od wskazanego terminu ustawowego. Brak aktualizacji wyjaśniono faktem, że plan zawiera zasadnicze elementy wymagane dla tego typu opracowań, a miasto posiada inne dokumenty uzupełniające: Miejski plan ochrony zieleni, Raport o stanie środowiska, Analityczny plan akustyczny miasta, Program usuwania azbestu, Prognoza oddziaływania eksploatacji rud miedzi na miasto, dokumentacja*

²¹ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

techniczna monitoringu wstrząsów górniczych w granicach miasta wraz z bezprzewodową transmisją danych, operat wodny na utworzenie sieci piezometrów monitorujących poziom wód podziemnych.

W gminie Sokoły, mającej program uchwalony w 2005 r. i w Krościenku n/Dunajcem, posiadającym program uchwalony w 2004 r., wyjaśniano, że brak było potrzeby aktualizacji programów z uwagi na aktualność zawartych w nich zadań.

W gminie Czarnków do 2010 r. nie zaktualizowano uchwalonego w 2001 r. „Programu środowiska dla powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego w części dotyczącej gminy Czarnków” na lata 2001–2020, z wyszczególnieniem działań głównych na lata 2001–2004, z powodu braku „woli współpracy ze strony gmin wchodzących w skład powiatu”. Program ochrony środowiska dla gminy Czarnków na lata 2010–2013 z perspektywą na lata 2014–2017 został uchwalony w maju 2010 r.

W gminie Brzeg Dolny, w 2008 r. odebrano protokolarnie, wykonaną na zlecenie Urzędu Miejskiego, aktualizację programu z 2004 r., jednak jak wyjaśniono, przez niedopatrzenie, nie przedłożono dokumentu Radzie Gminy w celu uchwalenia.

Biorąc pod uwagę, że POŚ sporządzane powinny być w oparciu o aktualną diagnozę stanu środowiska oraz analizę aktualnych potrzeb w zakresie jego poprawy, brak aktualizacji tych programów przez szereg lat i podkreślanie, że zadania są stale aktualne może, zdaniem NIK, pośrednio wskazywać na niewielki postęp w działaniach na rzecz środowiska na obszarach tych gmin.

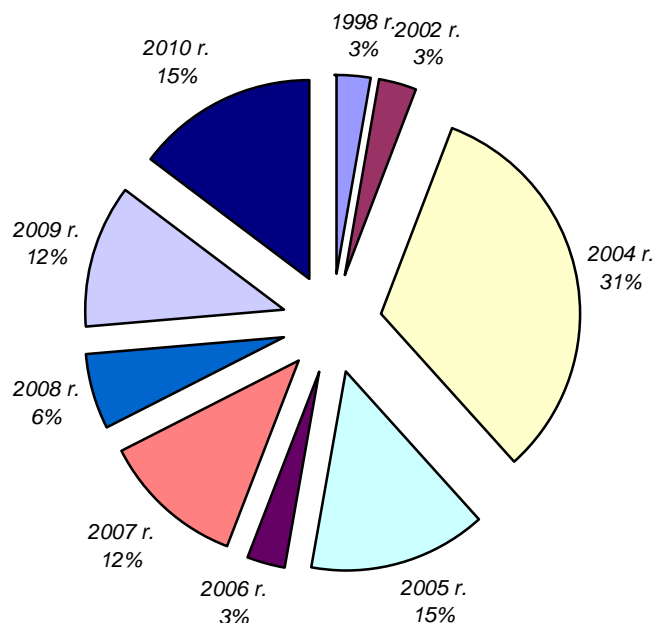
W kontrolowanej próbie, były jednostki regularnie dokonujące aktualizacji posiadanych programów.

W Tarnowie, uchwalony w 2001 r. Program ochrony środowiska dla miasta Tarnowa, opracowany na okres do 2015 r., zawierał cele krótkoterminowe na lata 2001–2004, został w 2005 r. zaktualizowany i wyznacza krótkoterminowe cele na lata 2005–2008. W 2009 r. sporządzono zaś nowy Program do roku 2016, zawierający cele krótkoterminowe na lata 2009–2012 i długoterminowe do 2016 r. W dokumencie tym przewidziano jego aktualizację co 2 lata, a weryfikację co 4 lata.

W Koninie, dwukrotnie dokonano aktualizacji, uchwalonego w 2004 r., programu na lata 2004–2007 z perspektywą do 2011 r. Uchwałą z czerwca 2008 r. przyjęta została aktualizacja programu na lata 2008–2011 z perspektywą do 2015 r., a uchwałą z czerwca 2010 r. aktualizacja na lata 2010–2013 z perspektywą do 2017 r.

W Zgorzelsku, uchwalony w 2005 r. Program ochrony środowiska na lata 2005–2009 z perspektywą do 2012 r., został uchwałą z lutego 2010 r. zaktualizowany na lata 2009–2012 z perspektywą do 2016 r.

Udział procentowy POŚ lub ich aktualizacji, uchwalonych w poszczególnych latach, ukazuje poniższy wykres:



W wyniku kontroli stwierdzono, że *POŚ* lub ich aktualizacje, uchwalane były często ze znacznym opóźnieniem w stosunku do okresu na jaki miały obowiązywać.

POŚ dla miasta i gminy Piaseczno na lata 2004–2015, opracowany w czerwcu 2004 r., przyjęty został uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie w październiku 2005 r.

POŚ dla Grodziska Mazowieckiego, opracowany na lata 2004–2012, przyjęty został uchwałą Rady Miejskiej z 22 czerwca 2005 r.

Aktualizację POŚ miasta Mysłówice na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014, przyjęto uchwałą Rady Miasta Mysłówice z 27 marca 2008 r.

POŚ gminy Łabowa na lata 2006–2014 uchwalono 2 marca 2007 r.

POŚ gminy Trzyciąż na lata 2004–2015 uchwalono w styczniu 2005 r.

POŚ dla miasta Nowy Dwór Mazowiecki na lata 2007–2014 został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej z dnia 29 września 2009 r.

W ocenie NIK, uchwalanie *programów* wiele miesięcy po rozpoczęciu nominalnego okresu ich obowiązywania, było działaniem nierzetelnym, utrudniającym lub uniemożliwiającym terminowe wdrożenie zadań przewidywanych harmonogramami.

Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 1, w związku z treścią art. 14 ust. 1 *Poś* oraz opracowanymi przez Ministerstwo Środowiska *Wytycznymi sporządzania programów ochrony środowiska na szczeblu regionalnym i lokalnym*, struktura powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska powinna nawiązywać do struktury polityki ekologicznej państwa. Programy te, na podstawie aktualnego stanu środowiska, powinny określać w szczególności: cele ekologiczne; priorytety ekologiczne; poziomy celów długoterminowych; rodzaj i harmonogram działań proekologicznych; środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe, a także procedury kontroli i weryfikacji programu oraz mierniki jego realizacji.

Analiza treści 33 *POŚ* (z pominięciem *POŚ dla miasta Głogowa* z 1998 r.) funkcjonujących w kontrolowanych jednostkach wykazała, że nie wszystkie spełniały powyższe wymogi. Dwa *POŚ* (obowiązujący w *Gliwicach* i *Trzebiatowie*) nie zawierały informacji

o aktualnym stanie środowiska gminy. Wystąpiły przypadki ujmowania w POŚ informacji o walorach przyrodniczych, niepełnych lub niezgodnych z innymi dokumentami strategicznymi obowiązującymi w gminie.

W POŚ dla miasta Żory, brak było danych odnośnie użytku ekologicznego Kencierz, ustanowionego rozporządzeniem Wojewody Śląskiego nr 80/08 z dnia 24 listopada 2008 r.²², co uwzględniono dopiero podczas aktualizacji programu w 2011 r.

W POŚ gminy Koło, nie zawarto informacji o obszarach cennych przyrodniczo jak i występowaniu na terenie gminy gatunków chronionych. Jak wyjaśniono podejmowane są działania w kierunku pozyskania przedmiotowych danych, jako niezbędnych w planowaniu przestrzennym.

W POŚ dla miasta Mosina nie zawarto, wbrew postanowieniom art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³, informacji o wszystkich obszarach cennych przyrodniczo na terenie gminy Mosina. Nie zostały uwzględnione: użytk ekologiczny „Rosiczkowy staw”, ustanowiony Uchwałą nr VIII/98/99 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 10 marca 1999 r.; dwa stanowiska dokumentacyjne: barwinka pospolitego i konwalii majowej, ustanowione Uchwałą nr XIV/118/03 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 2 października 2003 r.; obszary N2000. Jak wyjaśniono powodem takiej sytuacji było nierzetelne wypełnianie obowiązków służbowych przez kierownika Referatu Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, którego zakres czynności obejmował weryfikację Programu.

W nieaktualizowanym POŚ gminy Stepnica na lata 2004–2007 z perspektywą do 2015, brak było danych o czterech z sześciu położonych na terenie Gminy pomnikach przyrody oraz istotnych zmianach uwarunkowań środowiskowych jak:

- *zniesienia rezerwatu przyrody „Wilcze uroczysko” przez Wojewodę Zachodniopomorskiego rozporządzeniem Nr 117/2006 z dnia 24 października 2006 r.;*
- *wyznaczeniu na terenie gminy obszarów Natura 2000 i zwiększenia o jeden rezerwat, dwa użytki ekologiczne oraz 15 pomników przyrody, liczby obszarów i obiektów, proponowanych do objęcia ochroną prawną, wskazanych w zaktualizowanym w 2009 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;*
- *ustanowienia innymi uchwałami Rady Gminy: z 2005 r. stanowiska dokumentacyjnego przyrody nieożywionej pn. „Góra Zielonczyn”²⁴, z 2006 r. pomnika przyrody „Dąb Paweł”²⁵, z 2010 r. zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Krzewina”²⁶ i użytku ekologicznego „Torfowisko koło Krokorzyc”²⁷.*

W POŚ gminy Krościenko n/Dunajcem pominięto występujące na terenie gminy ostoje oraz stanowiska grzybów objętych ochroną gatunkową.

Wbrew art. 17 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 pkt 3 Poś, dwa POŚ (dla miast Goniądz i Gliwice) nie zawierały harmonogramów realizacji zadań, przy czym w POŚ dla miasta Gliwice zawarto jedynie długofalowy harmonogram realizacji celów.

W dziewięciu POŚ, tj. w 27% (dla: miasta Brzeg Dolny, gminy Gostynin, miasta Goniądz, gminy Izabelin, miasta Konin, miasta Mysłowice, gminy Narew, gminy Sokoły i miasta Trzebiatów) nie określono mierników realizacji poszczególnych celów, a w pięciu programach (dla: miasta Gliwice, miasta Żory, gminy Krościenko n/Dunajcem, gminy Czarnków i miasta Wrocław) zostały one sformułowane w sposób uniemożliwiający określenie postępu realizacji zadań.

²² Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2008 r. Nr 207, poz. 4016.

²³ Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880 ze zm.

²⁴ Uchwała Rady Gminy nr: XXXII/285/05 z dnia 30 grudnia 2005 r.

²⁵ Uchwała Rady Gminy nr XXV/311/2006 z 28 kwietnia 2006 r.

²⁶ Uchwała Rady Gminy nr XXVII/278/10 z dnia 31 marca 2010 r.

²⁷ Uchwała Rady Gminy nr XXVII/279/10 z dnia 31 marca 2010 r.

Program Ochrony Środowiska Miasta Zgorzelca, zaktualizowany w marcu 2009 r., przed upływem 4-letniego okresu poprzednio obowiązującego, na lata 2009-2012 z perspektywą na lata 2013–2016, zawierał mierniki realizacji poszczególnych celów w postaci m.in. liczby i powierzchni użytków ekologicznych, powierzchni gruntów zalesionych, długości czynnej sieci wodociągowej, wielkość emitowanych zanieczyszczeń CO₂, SO₂, NO₂, pyłów, ilość odbiorców ogrzewających mieszkania gazem, które umożliwiały określenie postępu działań w zakresie ich wdrażania.

W 25 programach ochrony środowiska zawarte były zarówno zadania własne gminy jak i zadania pozostające w kompetencji innych jednostek (zarządów dróg, starostów, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych), a nawet osób prywatnych np. właścicieli gruntów. Zamieszczanie w programach ochrony środowiska zadań innych jednostek (tzw. zadań koordynowanych) zostało wprawdzie zalecone w wytycznych do sporządzania programów, jednak w takich przypadkach powinien zostać ustalony sposób i zakres uzyskiwania informacji o ich realizacji, umożliwiający monitorowanie realizacji programu. W kontrolowanej próbie, w żadnym z POŚ zawierających zadania innych jednostek, do powyższej kwestii się nie odnoszono.

W wyniku kontroli ustalono również, że POŚ przygotowywane w niektórych jednostkach np.: *Urządzie Gminy Czarnków, Urządzie Gminy w Kole, Urządzie Gminy Łądek, Urządzie Gminy Stepnica, Urządzie Miejskim Wrocławia, Urządzie Miasta Zgorzelec*, wyszczególniały zadania nie w pełni odpowiadające stawianym w programie celom lub ich charakter nie był zgodny z charakterem działań ujętych w *Polityce ekologicznej państwa*, której realizacji programy ochrony środowiska winny służyć.

Ustalone w Programie Ochrony Środowiska na lata 2004–2015, uchwalonym 19 listopada 2009 r. przez Radę Miejską Wrocławia, cele ekologiczne dla Miasta Wrocławia oraz zadania służące ich realizacji nie zostały określone w sposób spójny z wyznaczonymi kierunkami z zakresu ochrony środowiska i kompleksowy, tj. obejmujący zadania dla wszystkich obszarów, a planowanie operacyjne dostosowano do bieżącej działalności inwestycyjnej Miasta. Doboru zadań do realizacji celów Programu OŚ z 2009 r. dokonano w oparciu o Wieloletni Plan Inwestycyjny Wrocławia na lata 2008–2012²⁸, tj. na podstawie dokumentu określającego zadania inwestycyjne²⁹ planowane do realizacji przez miasto, miejskie jednostki organizacyjne i podmioty działające z udziałem Miasta o wartościach całkowitych przekraczających jeden milion złotych. Przy czym dla realizacji, wyznaczonych w POŚ z 2009 r., celów krótkoterminowych w obszarze ochrona przyrody i krajobrazu na lata 2008–2010 zaplanowano realizację takich zadań jak:

- budowa fontanny przy ul. Oławskiej we Wrocławiu,
- budowa boisk piłkarskich o sztucznych nawierzchniach,
- budowa stadionu piłkarskiego we Wrocławiu,
- przebudowa podziemia pod Pl. Solnym na Galerię Lalek,
- budowa „Bramy Trzeciego Tysiąclecia”,
- przebudowa budynku Wrocławskiego Klubu Formaty,

których nie można zaliczyć do przedsięwzięć wpływających na poprawę stanu środowiska. Zadania te pozostają bez związku z wyznaczonymi dla omawianego obszaru ochrona przyrody i krajobrazu celami krótkoterminowymi³⁰ oraz wskaźnikami ich monitorowania³¹. Ponadto oparcie Planu

²⁸ Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXI/676/08 z dnia 15 maja 2008 r. (wg stanu na dzień 10 lipca 2008 r.).

²⁹ A także przebudowy i zakupy inwestycyjne.

³⁰ Zdefiniowanymi jako: prowadzenie inwentaryzacji i dokumentacji przyrodniczej, bieżąca aktualizacja danych dotyczących zasobów przyrodniczych i kulturowych miasta, ustanawianie nowych terenów chronionych, pielęgnacja terenów i obszarów chronionych i cennych przyrodniczo oraz ochrona zasobów krajobrazowych.

³¹ Określonymi jako m.in.: procentowy udział powierzchni chronionej w granicach Miasta; liczba pomników przyrody, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, parków kulturowych i parków objętych ochroną konserwatorską.

Operacyjnego POŚ na Wieloletnim Planie Inwestycyjnym Wrocławia na lata 2008–2012, skutkowało brakiem wyszczególnienia zadań dla realizacji części celów wyznaczonych w POŚ z 2009 r. z uwagi m.in. na ich wartość niższą od 1 mln zł lub realizację przez inne niż powiązane finansowo i organizacyjnie z miastem jednostki organizacyjne (m.in. zadań dla realizacji celów wyznaczonych w obszarze ochrony lasów, a dotyczących ochrony przeciwpożarowej, rozszerzenia usług doradczych, informacyjnych oraz szkoleń dla właścicieli lasów).

Programy ochrony środowiska, powinny być spójne z innymi dokumentami strategicznymi gminy, nie powinny jednak, zdaniem NIK, powielać programów rozwoju i traktować infrastrukturalnych działań inwestycyjnych, nierzadko zaliczanych do przedsięwzięć znacząco oddziaływujących lub mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jako działań proekologicznych, o których mowa w art. 14 ust. 1 *Pos.*

Zdaniem NIK, ujmowanie w *POŚ* takich zadań było działaniem nierzetelnym, w konsekwencji wprowadzającym w błąd, w odniesieniu do realizowanych przez gminy działań prośrodowiskowych. W wymiarze finansowym w niektórych przypadkach działania takie stanowiły 90% budżetu na realizację zadań dotyczących środowiska.

W 25 *POŚ*, zawarte były zapisy dotyczące zasad, struktury i instrumentów zarządzania środowiskiem oraz samym *POŚ*, spełniające kluczową rolę w odpowiednim zarządzaniu środowiskiem. W *POŚ* wskazywano zasady, na jakich powinien opierać się system zarządzania środowiskiem oraz możliwe instrumenty jego wdrażania, podkreślając, że wdrożenie zarządzania środowiskiem wymagać będzie przygotowania merytorycznego i koordynacji działań, mających charakter wielokierunkowy i dotyczących różnych celów. Jednym z istotnych elementów jego funkcjonowania jest sprawny przepływ informacji, w tym informacji zwrotnych, uzyskiwanych w oparciu o sporządzane raporty.

W POŚ dla Wrocławia, zarówno w tym z 2004 r. jak i 2009 r., przewidywano w celu sprawnego jego funkcjonowania, powołanie Zespołu Wdrażającego, którego zadaniem byłoby bieżące monitorowanie programu i okresowe zdawanie przed Radę Miejską Wrocławia sprawozdania z przebiegu realizacji czy pojawiających się problemów oraz Zespołu Realizacji Programu, który byłby odpowiedzialny za koordynowanie działań i współdziałanie uczestników programu, monitorowanie realizacji zadań, sprawozdawczość przed Prezydentem Miasta, udrażnianie kanałów przepływu informacji niezbędnych w koordynacji działań w programie.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Zespół Wdrażający i Zespół Realizacji Programu dla POŚ z 2004 r. oraz 2009 r. nie zostały powołane.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 *o odpadach* dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5³², a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska, opracowywane są plany gospodarki odpadami, zwane dalej *PGO*.

Wszystkie spośród 35 kontrolowanych jednostek posiadały takie plany, przy czym 9 z nich w postaci planów dla związku gminnego, zgodnie z art. 14 ust. 11 *ww. ustawy*.

Gmina Czarnków, w kontrolowanym okresie miała *PGO* z przełomu 2001 i 2002 r., który

³² - zapobieganie powstawaniu odpadów lub ograniczenie ilości odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania;
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska odzysku, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów;
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwiania odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.

tylko ramowo określał zadania sformułowane dla powiatu czarnkowsko-trzcianeckiego. Plan gospodarki odpadami gminy Czarnków, uchwalony został dopiero w dniu 15 lutego 2010 r.

W 14 przypadkach plany gospodarki odpadami lub ich aktualizacje nie stanowiły jednak części odpowiedniego programu ochrony środowiska, co naruszało przepis art. 14 ust 6 *ustawy o odpadach*. W ww. przypadkach (4 dotyczyły gmin pozostających w związku gmin) plany gospodarki odpadami stanowiły odrębne opracowania i miały inną perspektywę czasową niż programy ochrony środowiska.

Zgodnie z art. 14 ust. 14 *ustawy o odpadach*, plany gospodarki odpadami podlegają aktualizacji nie rzadziej niż co 4 lata.

W 11 na 35 skontrolowanych jednostek, tj. 31,4%, nie dokonano wymaganej aktualizacji PGO. W *Goniądzu* i *Mosinie* związane było to z brakiem aktualizacji PGO związku gmin, w pozostałych jednostkach wyjaśniono innymi powodami.

W Krościenku n/Dunajcem brak aktualizacji PGO wyjaśniono faktem, że zadania ujęte w istniejącym PGO są nadal aktualnych i realizowane, a harmonogram zadań długoterminowych sporządzono do 2015 r.

W gminie Gródek brak aktualizacji PGO wyjaśniano niemożliwością dostosowania planu do założeń planu wojewódzkiego, zawierającego system opierający się na niezrealizowanej jeszcze inwestycji. W PGO Województwa Podlaskiego na lata 2009 – 2012 wykazano, że odpady z gminy Gródek będą docelowo trafiać do ZZO Hryniewicze, który jeszcze nie powstał. W związku z powyższym ustalono, że aktualizacja planu nastąpi po weryfikacji założeń na poziomie województwa i zabezpieczono środki na ten cel w planie finansowym 2011 r. Rozpoczęto ustalenia z firmami zajmującymi się wykonaniem PGO i przygotowanie dokumentacji w tym zakresie.

W gminie Łądek, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, przyczyną nieaktualizowania PGO był brak środków finansowych.

W Brzegu Dolnym aktualizacja została przygotowana, jednak nie została uchwalona przez Radę Miasta.

W czterech jednostkach, aktualizacje PGO zostały przyjęte z opóźnieniem w stosunku do określonego ustawą terminu.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Środowiska³³ stan przygotowania aktualizacji planów gospodarki odpadami w skali całego kraju przedstawiał się następująco:

- do 31 grudnia 2008 r. zostało uchwalonych: 9 wojewódzkich planów gospodarki odpadami (56,3%), 60 powiatowych planów (15,8%) oraz 63 gminne plany (2,6%);
- do 31 grudnia 2009 r. zostało uchwalonych: 15 wojewódzkich planów (93,7%), zaktualizowanego planu nie posiadało województwo lubuskie, 122 powiatowe plany (32,2%), 244 gminne plany (10,%);
- do 30 czerwca 2010 r. zostało uchwalonych: 16 wojewódzkich planów (100%) oraz 353 gminne plany (14,6%); brak było danych dla planów powiatowych.

W czterech spośród 35 badanych jednostek kontrola wykazała, że PGO nie zawierały wszystkich elementów określonych w art. 14 ust. 2 *ustawy o odpadach*.

³³ www.mos.gov.pl w lipcu 2011 r.

W PGO dla miasta Zator nie opisano aktualnego stanu gospodarki odpadami, systemu monitoringu i sposobu oceny realizacji celów, podano też niespójne dane dotyczące odpadów wielkogabarytowych i budowlano-remontowych.

PGO dla gminy Izabelin nie zawierał harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz mierników oceny realizacji celów.

PGO dla miast Brzeg Dolny oraz Mysłowice nie zawierały mierników oceny realizacji celów.

W wyniku kontroli stwierdzono, że na 12 uchwalonych w kontrolowanym okresie Programów ochrony środowiska lub ich aktualizacji, tylko w siedmiu jednostkach, tj. w: *Urzędzie Gminy w Czarnkowie, Urzędzie Gminy w Kole, Urzędzie Miejskim w Koninie, Urzędzie Miejskim w Nowym Dworze Mazowieckim, Urzędzie Miasta Tarnowa, Urzędzie Miejskim Wrocławia i Urzędzie Miasta Zgorzelca*, sporządzano prognozy oddziaływania na środowisko.

W odniesieniu do PGO lub ich aktualizacji, prognozy oddziaływania na środowiska zostały sporządzone dla 12 spośród 17 PGO, opracowanych w kontrolowanym okresie.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 POŚ, a od 15 listopada 2008 r. art. 46 pkt 2 i art. 50 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko³⁴, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, której elementem, zgodnie z art. 41 ust. 1 Poś oraz art. 51 ust. 1 uoos, jest sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, wymagają projekty: strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu, opracowywanych przez organy administracji, ustalające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także wprowadzanie zmian do tych dokumentów. Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy o odpadach, plany gospodarki odpadami stanowią część odpowiednich programów ochrony środowiska, co wskazuje, że do obu tych dokumentów prognoza powinna być sporządzona.

Niedopełnienie procedury może prowadzić do unieważnienia uchwały w sprawie przyjęcia planu lub programu.

Wojewoda Łódzki, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 lipca 2008 r. znak ON-I-0911/351/08, stwierdził nieważność Uchwały Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia 10 czerwca 2008 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska Powiatu Pajęczańskiego, gdyż „materia objęta przedmiotową uchwałą nie została poprzedzona postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko”

Na powyższą kwestię NIK zwracała już uwagę w *Informacji o wynikach kontroli zapewnienia społeczeństwu udziału w postępowaniach dotyczących środowiska*³⁵.

Przeprowadzone w toku kontroli badania omawianych dokumentów strategicznych wykazały nieprawidłowości w odniesieniu do 29, tj. 83%, POŚ i 19, tj. 54%, PGO.

³⁴ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

³⁵ Nr ewid. 28/2010/P09112/KSR, Warszawa maj 2010 r.

Bardzo częste występowanie nieprawidłowości w *POŚ* wskazuje, zdaniem NIK, że gminy nie przywiązywały do tego dokumentu dużej wagi, przygotowanie programu ochrony środowiska było traktowane jako konieczność wypełnienia ustawowego obowiązku, natomiast jego znaczenie jako bazy dla wprowadzenia rzeczywistego, sprawnego systemu zarządzania środowiskiem i narzędzia koordynacji działań, było przez gminy zdecydowanie niedoceniane. Ponadto w odniesieniu do *POŚ*, brak było szczegółowych regulacji dotyczących ich zawartości, procedury opracowania i aktualizowania. W przypadku *PGO* sprawy te regulowała zarówno *ustawa o odpadach* jak i *rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami*³⁶. Dzięki temu – prawdopodobnie – częstotliwość występowania nieprawidłowości w tych dokumentach była mniejsza niż w programach ochrony środowiska.

Zdaniem NIK, jeżeli *POŚ* mają właściwie spełniać swoją rolę, ich minimalna zawartość i procedury opracowywania powinny zostać bardziej szczegółowo określone.

W celu realizacji założeń *ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest*³⁷ oraz obowiązków wynikających z *Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest stosowanych na terytorium Polski*, przyjętego w dniu 14 maja 2002 r. przez Radę Ministrów, jednostki samorządu powiatowego zobowiązane zostały do opracowania programu usuwania wyrobów zawierających azbest. Na szczeblu samorządu gminy regulacje dotyczące usuwania azbestu powinny być zaś zawarte w *PGO*. W wyniku kontroli stwierdzono, że na 35 kontrolowanych jednostek w 22 opracowano programy usuwania wyrobów zawierających azbest i we wszystkich przypadkach były to programy gminne. Natomiast spośród siedmiu kontrolowanych miast na prawach powiatu, tylko w dwóch (Koninie i Żorach) program opracowano, a w Świnoujściu zlecono jego wykonanie.

W Koninie, program usuwania wyrobów zawierających azbest opracowany został w 2008 r. i przyjęty uchwałą Rady Miasta Konina, w dniu 25 czerwca 2008 r. Program ten wraz z PGO został przyjęty i włączony do aktualizowanego programu ochrony środowiska dla Miasta Konina.

Plan usuwania wyrobów zawierających azbest z terenu gminy miejskiej Żory, został opracowany w grudniu 2008 r. i zawierał harmonogram realizacji zadań na lata 2009–2032. Do czasu zakończenia kontroli, nie został on jednak przyjęty uchwałą Rady Miasta, zgodnie z art. 84 ust. 1 Poś, który stanowi, że programy mające na celu doprowadzenie do przestrzegania standardów jakości środowiska tworzone są w drodze aktu prawa miejscowego i publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Na podstawie dyspozycji Prezydenta Miasta Żory z dnia 26 sierpnia 2009 r., w sprawie przyjęcia planu, został on we wrześniu 2009 r. przekazany Przewodniczącemu Rady Miasta Żory oraz przedstawiony na Komisji Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej Rady Miasta.

W Urzędzie Miasta Świnoujście, w dniu 29 marca 2010 r., zawarto umowę na opracowanie programu z terminem wykonania 30 czerwca 2010 r. i wynagrodzeniem 28.060 zł. Do dnia 20 października 2010 r. program ten nie został jednak opracowany. Według wyjaśnienia Prezydenta Miasta powodem była konieczność wprowadzenia zmian i korekt. Obliczona, na dzień 20 października 2010 r., kara umowna wynosiła 6.453,80 zł.

³⁶ Dz. U. Nr 66, poz. 620 ze zm.

³⁷ Dz. U z 2004 Nr 3, poz. 20 ze zm.

W pozostałych miastach na prawach powiatu (*Gliwice, Mysłowice, Tarnów i Wrocław*) zadania związane z usuwaniem wyrobów azbestowych zawarto jedynie w *PGO*. Zaniechanie opracowania programu usuwania wyrobów zawierających azbest oznaczało także brak realizacji zadań zawartych we własnych *PGO* tych miast i strategiach zrównoważonego rozwoju.

Plan gospodarki odpadami oraz Strategia zrównoważonego rozwoju dla miasta Mysłowice do roku 2020 (aktualizacja) z 2008 r., jako jedno z działań w zakresie gospodarki odpadami wyszczególniały „Opracowanie programu usuwania azbestu oraz monitoring prawidłowego postępowania z odpadami posiadającymi azbest”.

Nieopracowanie programu wyjaśniano najczęściej brakiem pełnego zinwentaryzowania występowania azbestu i zawierających go wyrobów.

W 23 spośród kontrolowanych jednostek, funkcjonowały też inne dokumenty strategiczne, w których znajdowały się zapisy dotyczące działań prośrodowiskowych. Były to takie dokumenty jak: plany lub programy lokalnego rozwoju, programy odnowy lub rewitalizacji miejscowości. Zawarte w nich działania dotyczyły w szczególności: budowy lub modernizacji sieci kanalizacyjnej, budowy oczyszczalni ścieków, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej oraz rewitalizacji terenów zielonych.

Za pozytywny przykład służyć może *Program ochrony środowiska dla miasta Tarnowa na lata 2009–2016 wraz ze strategią krótkoterminową na lata 2009–2012*, w którym zawarto rozdział dotyczący uwzględnienia zasad ochrony środowiska w strategiach sektorowych, w tym dotyczących: transportu, przemysłu, budownictwa i gospodarki komunalnej, rolnictwa, handlu oraz turystyki i rekreacji. Respektowanie zawartych tam zapisów powinno zapewnić spójność obowiązujących na terenie miasta strategii i planów.

3.2.1.2. Respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, z uwzględnieniem przeciwdziałania powodziom

Wymóg respektowania wymagań ochrony środowiska w *Studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin*, zwanych dalej *Studiami* oraz *miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego* zawarty jest w kilku aktach prawnych, w tym w szczególności w przepisach *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Poś* i *ustawy o ochronie przyrody*.

W 77% kontrolowanych jednostek nie stwierdzono istotnych uchybień przy stosowaniu przepisów zobowiązujących do respektowania wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. W efekcie kontroli, działania 27 jednostek w tym zakresie NIK oceniła pozytywnie.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z art. 87 ust. 1. *upzp*, *Studia*, uchwalone po 1 stycznia 1995 r., wszystkich kontrolowanych jednostek pozostawały w mocy. Z tego 24 uchwalone były w latach 1997–2002, a zmiany w ich treści wprowadzono w 12 z nich. W latach 2003–2007 uchwalonych było pięć *Studiów* i w trzech wprowadzono zmiany. W okresie objętym kontrolą tj. w latach 2008–2010 uchwalono sześć *Studiów*.

Przyjmując za datę uchwalenia *Studium* datę jego ostatniej aktualizacji, w dziewięciu spośród kontrolowanych jednostek *Studia* uchwalone były w latach 1997–2002, (*Goniądz, Konstancin-Jeziorna, Narew, Nowy Dwór Mazowiecki, Zator, Łądek, Wizna, Sokoły, Trzyciąż*) a w pozostałych 26, w latach 2003–2010.

Analiza treści *Studiów* w aspekcie uwzględnienia w nich wymagań ochrony środowiska i przyrody wykazała, że we wszystkich:

- odnoszono się do uwarunkowań wynikających ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody krajobrazu kulturowego – zgodnie z art. 10 ust.1 pkt 3 *upzp*;
- określono rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu – w myśl art. 71 ust. 2 pkt 1 *ustawy Poś*;
- określono obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk – w myśl art. 10 ust. 2 pkt 3 *upzp* oraz art. 3 pkt 1 *ustawy o ochronie przyrody*.

W wyniku kontroli stwierdzono, że na potrzeby 7 *Studiów*, sporządzonych lub aktualizowanych w latach 2003–2010, nie wykonano opracowań ekofizjograficznych, wymaganych art. 72 ust. 4 *ustawy Poś*, które winny zawierać aktualne informacje o środowisku i służyć m.in. dostosowaniu funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania do uwarunkowań przyrodniczych.

Brak opracowań ekofizjograficznych, może poddawać w wątpliwość prawidłowość ujęcia wymagań ochrony środowiska i przyrody w przygotowanych *Studiach*.

W *Studiach* dziewięciu gmin (*Grodzisk Mazowiecki, Gródek, Konstancin-Jeziorna, Krościenko n/Dunajcem, Piaseczno, Wizna, Trzebiatów, Zgorzelec, Żory*) dane o terenach czy obiektach ochrony przyrody były niepełne i nieaktualne, czym uchybiono przepisowi art. 10 ust. 1 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Żory, przyjęte uchwałą Rady Miasta Żory w dniu 13 października 2005 r., zawierało niewłaściwe dane dotyczące obszarów i obiektów chronionych; nie uwzględniało bowiem żadnego z 45 pomników przyrody położonych na obszarze Miasta Żory oraz użytku ekologicznego Kencierz i obowiązujących na jego terenie zakazów.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konstancin-Jeziorna, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 grudnia 1999 r., nie zawierało wymaganych obecnie obowiązującymi przepisami takich elementów jak np.: określenie konieczności ochrony wód i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej, określenie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, określenie granic terenów zamkniętych i stref ochronnych a także, ze względu na chronologię zdarzeń, w Studium nie był uwzględniony, utworzony w 2004 r. obszar Natura 2000 – PLB 140004 „Dolina Środkowej Wisły”. Pomimo podjęcia przez Radę Miejską Konstancin-Jeziorna, w dniu 2 października 2006 r., uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany Studium, do dnia zakończenia kontroli, projekt zmiany Studium nie został sporządzony.

Studium Miasta i Gminy Piaseczno, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej w lipcu 2006 r., zmieniane uchwałą Rady Miejskiej we wrześniu 2009 r., zawierało dane dotyczące pomników przyrody nieodpowiadające ich wykazowi, zawartemu w rozporządzeniu nr 15 Wojewody Mazowieckiego

z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody położonych na terenie powiatu piaseczyńskiego³⁸.

W Studium dla miasta Zgorzelec, pomimo jego aktualizacji w 2008 r. i pięciokrotnego wprowadzania zmian, w latach 2009–2010, nie ujęto obszaru Natura 2000 – Przełomowa Dolina Nysy Łużyckiej (PLH020066). W Studium planowano objęcie prawną ochroną doliny Nysy Łużyckiej ze względu na jej wartości przyrodnicze.

W Studium dla Miasta Mysłowice, pomimo jego aktualizacji, wykazano dwa obszary, które zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami już utraciły swoją wartość przyrodniczą, nie ujęto zaś 1 obszaru wykazanego w Programie ochrony środowiska.

W związku z wprowadzeniem nowych form ochrony przyrody, niektóre z kontrolowanych jednostek wprowadzały zmiany w posiadanych Studiach.

W latach 2009–2010, dokonano trzech zmian Studium dla gminy Narew, wprowadzając zmiany funkcji i przeznaczenia terenów, a także dotyczące ustanowienia obszarów prawnie chronionych, w tym Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska”, Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”, obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Puszcza Białowieska” i „Dolina Górnej Narwi” jak również projektowanych specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 „Ostoja w Dolinie Górnej Narwi” i „Puszcza Białowieska”.

W Studiach pięciu gmin (Wizna, Goniądz, Sokoły, Gródek, Tarnów) nie zostały określone, wymagane przepisem art. 71 ust. 2 pkt 2 Poś, warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Ponadto w czterech z tych gmin (z wyjątkiem Studium gminy Sokoły) oraz w Studium dla gminy Czarnków nie ustalono programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, do czego zobowiązywał art. 72 ust. 1 pkt 1 Poś.

We wszystkich analizowanych Studiach zostały ustalone kierunki rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej, zgodnie z przepisem art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³⁹. Natomiast Studia dla miasta Żory i gminy Czarnków nie zawierały kompleksowych rozwiązań problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 3 Poś. W Studium dla gminy Czarnków nie uwzględniono też potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi, wymaganych przepisem art. 72 ust. 1 pkt 6 Poś.

W Studiach dla 24 gmin określono obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W czterech gminach zagrożenia takie nie występowały. W dwóch gminach (Brzeg Dolny i Tarnów) wyjaśniano, że w Studium, nie wyznaczono takich obszarów, ze względu na brak studium ochrony przeciwpowodziowej opracowywanego przez rzgw. W Studium Brzegu Dolnego, w sposób przybliżony (na bazie dotychczasowych doświadczeń) określono obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

³⁸ Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 124, poz. 3630.

³⁹ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

W *Studiach* dla 26 gmin określono obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji i określono sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 14 *upzp* oraz art. 72 ust. 3 *Poś.* W pozostałych gminach takie obszary nie występowały.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 *upzp*, w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych, wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wyniki analizy wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, w celu zmiany studium.

W związku z dokonaną analizą, Rada Miejska w Tarnowie podjęła w dniu 27 maja 2010 r. uchwałę, w której uznała trzykrotnie zmieniane (w 2003, 2005 i 2006 r.) Studium z 1999 r. za nieaktualne w części dotyczącej kierunków rozwoju głównego układu drogowego, przeznaczenia i zagospodarowania terenów, terenów zamkniętych i stref ochronnych, terenów wyłączonych spod zabudowy, obszarów ochrony przyrody, w tym obszarów Natura 2000, terenu górniczego i terenu złóż kopalin.

W kontrolowanym okresie, w 6 spośród badanych jednostek uchwalone zostały nowe *Studia*, w 13 dokonywano zmian w zapisach istniejących *Studiów*, a w 3 podjęte zostały uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmian *Studium*.

W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że w dziewięciu kontrolowanych jednostkach nie podejmowano, określonych art. 32 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, działań w celu oceny aktualności *Studium*. Dotyczyło to m.in. *Studiów*: dla *Nowego Dworu Mazowieckiego* z 1999 r., dla *Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna* z 1999 r., *gminy Wizna* z 2002 i *miasta Żory* z 2005 r.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

W kontrolowanych gminach *mpzp* obejmowały od 0,05% powierzchni całej gminy (*Sokoły*) do 100% powierzchni (w gminach: *Brzeg Dolny, Łabowa, Zator*). W toku kontroli analizowano ogółem treść 105 *mpzp* (od jednego do dziewięciu w każdej z kontrolowanych gmin) w aspekcie uwzględnienia w nich wymagań ochrony środowiska i przyrody. Wśród analizowanych *mpzp*, 78 było uchwalonych lub zmienianych w kontrolowanym okresie, a 27 z terenu 9 gmin (*Brzeg Dolny, Żory, Sokoły, Narew, Zator, Łabowa, Koło, Konin, Nowy Dwór Mazowiecki*) pochodziło z lat 1997–2007.

Stwierdzono, że na potrzeby sporządzenia 11 *mpzp*, tj. 10,5% analizowanych (trzech uchwalonych dla gminy *Łabowa*, pięciu – dla miasta *Tarnów*, trzech – dla miasta *Konstancin-Jeziorna*) nie wykonano opracowań ekofizjograficznych, co było niezgodne z art.

72 ust. 4 *Poś*. Dla trzech projektów *mpzp* (*Konstancin-Jeziorna*) nie sporządzono prognozy oddziaływania planu na środowisko.

We wszystkich *mpzp* określono rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, wymagane art. 71 ust. 2 pkt 1 *Poś*. W *mpzp* zobowiązano m.in. do: prowadzenia regulacji cieków ograniczeniem prostowania i skracania ich biegów przy zapewnieniu utrzymania, a w razie potrzeby odtwarzania roślinności nadbrzeżnej; ochrony przeciwoerozyjnej gleb poprzez wprowadzenie trwałego pokrycia roślinnego na terenach o spadkach powyżej 15% i na terenach ruchów masowych gruntu i osuwisk; stosowania do ogrzewania noworealizowanych i rozbudowywanych budynków technologii i paliw o niskiej emisji zanieczyszczeń; wprowadzenia zakazu odprowadzania nieczyszczonych ścieków do gruntu i wód powierzchniowych; wyposażenia nowej zabudowy w urządzenia do odprowadzania ścieków; prowadzenia działalności hodowlanej lub usługowej w sposób nie powodujący powstania uciążliwości wykraczających poza granice działki, do której użytkownik ma tytuł prawny (szczególnie dotyczy to odorów, hałasu, wibracji, zanieczyszczeń powietrza); wprowadzenia systemu kanalizacji jako podstawowego sposobu odprowadzania ścieków socjalno-bytowych, który winien objąć wszystkie tereny przeznaczone pod zabudowę; oczyszczania wód opadowych z dróg, chodników, parkingów i innych terenów o ulepszonej nawierzchni przed ich odprowadzeniem do naturalnych zbiorników; respektowania zasad określonych w planie gospodarki odpadami, z uwzględnieniem kontenerów dostosowanych do selektywnej zbiórki odpadów; maksymalnej ochrony i zachowania istniejącego drzewostanu z obowiązkiem wzbogacenia gatunkowego.

W 98 planach określono, zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 2 *Poś*, warunki realizacji przedsięwzięć umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Znajdowały się tam m. in. zapisy dotyczące: realizacji dróg publicznych oraz infrastruktury technicznej i inwestycji miejskich, mogących zawsze znacząco lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, pod warunkiem dotrzymania wszelkich ograniczeń i wymogów wynikających z odrębnych przepisów; wymogu zabezpieczenia realizacji przedsięwzięć przed przenikaniem zanieczyszczeń mogących doprowadzić do zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych; zakazy realizacji nowych obiektów bez uprzedniego lub równoczesnego uzbrojenia terenu, zwłaszcza w zakresie gospodarki wodno-ściekowej; wykorzystania mas ziemnych przemieszczanych w trakcie budowy do niwelacji lub ukształtowania form terenu spełniających funkcje estetyczne i ekranujących poszczególne nieruchomości.

W siedmiu *mpzp* (dla obszarów na terenie gmin: *Czarnków, Łabowa, Sokoły*) warunków takich nie określono wprost.

We wszystkich *mpzp* (z wyjątkiem jednego dla gminy *Sokoły*), określono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp*. Zawierały one takie zapisy jak: zakaz dokonywania zmian stosunków wodnych; zakaz likwidacji zadrzewień i zakrzewień śródpolnych, nadrzecznych i przydrożnych; zakaz składowania i gromadzenia odpadów; tworzenie korzystnych warunków retencji; właściwe

użytkowanie rolnicze stromych stoków połączone z racjonalnym użytkowaniem środków ochrony roślin, z preferencją dla rolnictwa ekologicznego; inicjowanie działań dla udostępnienia i zagospodarowania terenów przydatnych dla turystyki kwalifikowanej, krajoznawczej, rekreacji.

W *mpzp* dla terenów 22 gmin, zgodnie z art. 3 pkt 1 *ustawy o ochronie przyrody* oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 *upzp*, uwzględniono granice występujących tam obszarów i obiektów chronionych.

W analizowanych *mpzp* z terenu sześciu gmin (*Brzeg Dolny, Koło, Konin, Łabowa, Nowy Dwór Mazowiecki, Żory*) nie były uwzględnione granice niektórych występujących tam obszarów i obiektów chronionych.

W *mpzp*, ujmujących tereny chronione wyznaczone na podstawie *ustawy o ochronie przyrody*, uwzględniono na ogół, w myśl art. 73 ust. 1 pkt 1 *Pos*, wynikające z tego powodu ograniczenia, zamieszczając np. zapis o konieczności respektowania zakazów i ograniczeń wynikających z aktów normatywnych powołujących obszary i obiekty chronione.

*W mpzp dla południowo-wschodniej części zespołu urbanistycznego Park Szczytnicki we Wrocławiu, przyjętą uchwałą Rady Miejskiej z dnia 19 lutego 2009 r. dokonano zmiany przeznaczenia części terenów zielonych na ulice, trasy rowerowe. Z uchwały Rady Miejskiej z dnia 9 grudnia 1999 r. powołującej Szczytnicki Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy wynikał zakaz przeznaczania terenów parkowych i terenów zieleni urządzonej na inne cele. W prognozie oddziaływania na środowisko sporządzonej dla projektu tego planu stwierdzono: „Niestety część powierzchni przeznaczono pod tereny komunikacyjne (KDD/2 i KDD/3), których przeprowadzenie wiąże się z wycięciem drzew i fragmentacją zieleni parkowej. Istnieje zatem obawa, iż przyrodnicza funkcja parku zostanie zaburzona. Przebieg ulic i likwidacja zieleni niewątpliwie przyczyni się też do obniżenia atrakcyjności krajobrazowej tego miejsca. (...) Uszczupli to miejsca występowania zwierząt, ponadto funkcjonowanie przebiegającego tędy łącznika ekologicznego zapewniającego migrację roślin, zwierząt i grzybów zostanie zaburzone.” Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (orzeczenie prawomocne z dnia 17 maja 2010 r.) stwierdzono nieważność uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie *mpzp* Parku Szczytnickiego w całości. Pomimo stwierdzenia nieważności tej uchwały, *mpzp* Parku Szczytnickiego figurował na stronie BIP urzędu w wykazie „Zestawienie obowiązujących i oczekujących na wejście w życie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Wrocławia” (stan na dzień 5 listopada 2010 r.) ze wskazaniem, że uchwała Rady Miejskiej została uchylona w części.*

W 94 analizowanych *mpzp*, zgodnie z art. 3 ust. 3 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę*, ustalono kierunki rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej.

W 37 *mpzp* (14 gmin) określono granice i sposoby zagospodarowania terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi⁴⁰ oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 7 *upzp*. W dwóch *mpzp* (*Brzeg Dolny*) nie odniesiono się do tej kwestii, ponieważ RZGW we Wrocławiu nie sporządził studium ochrony przeciwpowodziowej. Na obszarach objętych pozostałymi 51 *mpzp*, tereny takie nie występowały.

W 35 *mpzp* (13 gmin) wprowadzono ograniczenia dotyczące zagospodarowania terenów zalewowych, w tym zakaz zabudowy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*. W trzech *mpzp* dla dwóch gmin (2 *Brzeg Dolny*, 1

⁴⁰ Zagadnień dotyczących powodzi nie analizowano w toku kontroli rozpoznawczej (15 *mpzp*).

Trzebiatów) ograniczeń nie wprowadzono wyjaśniając to brakiem studium ochrony przeciwpowodziowej.

W mpzp gminy Goniądz, zmienionym w 2008 r., nadal figurowały zapisy o wyznaczeniu wiejskich wysypisk odpadów w 9 wsiach, podczas gdy składowiska te zostały zamknięte i zrekultywowane w 2007 r.

3.2.1.3. Spójność obowiązujących dokumentów strategicznych w aspekcie działań dotyczących środowiska

W większości kontrolowanych jednostek działania dotyczące środowiska, wskazywane w dokumentach strategicznych, były w zasadniczej części ze sobą zgodne. Zapisy *Studiów* w tym zakresie stanowiły zwykle rozwinięcie ogólnych postanowień zawartych w strategiach rozwoju, gdy takie były uchwalone i respektowano je w *miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*. Cele i zadania ujęte w *POŚ* i *PGO* stanowiły zaś uzupełnienie i rozwinięcie założeń przyjętych w bardziej ogólnych dokumentach strategicznych.

Studium Gminy Krościenko n/Dunajcem pomijało problematykę wykorzystania odnawialnych źródeł energii, pomimo że w Strategii rozwoju gminy wykorzystanie ekologicznych nośników energii zaliczono do priorytetów rozwojowych.

Konfrontacja danych o obszarach i obiektach chronionych, zawartych w *POŚ* i dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego, wykazała jednak rozbieżności w 15 jednostkach, tj. 43% kontrolowanych.

W aktualizowanym Studium dla Miasta Mysłowice ujęto 13 obszarów proponowanych do objęcia ochroną, podczas gdy w zaktualizowanym w 2008 r. POŚ wskazywano 12 obszarów. Ponadto w Studium nie ujęto „Lasu Grabowego”, a w POŚ „Źródła Boliny Południowej II” oraz „Stawu w Brzęczkowicach”. Ponadto, dwa z obszarów wskazanych w Studium, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, już utraciły swoją wartość przyrodniczą.

POŚ z 2009 r. dla miasta Wrocławia nie uwzględniał występowania obszaru chronionego - Szczytnicki Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy, utworzonego uchwałą Rady Miasta Wrocławia Nr XV/483/99 z dnia 9 grudnia 1999 r. Zapisy Studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazywały ten obszar chroniony. Ponadto wystąpiła rozbieżność pomiędzy ilością pomników przyrody rzeczywiście istniejących w granicach Wrocławia, i ujętych w dokumentacji sporządzonej na koniec 2008 r., w której wykazywano w dalszym ciągu, obumarłe po powodzi w 1997 r. cztery buki pospolite z terenu Parku Szczytnickiego.

W Studium dla miasta Konina wykazano pięć pomników przyrody, w POŚ – sześć.

W POŚ dla gminy Stepnica brak było danych, ujętych w zaktualizowanym w 2009 r. Studium dotyczących sześciu obszarów Natura 2000: Ostoja Goleniowska (PLH 320013), Ujście Odry i Zalew Szczeciński (PLH 320018), Uroczyska w Lasach Stepnickich (PLH 320033), Łąki Skoszewskie (PLB 32007), Zalew Szczeciński (PLB 32009), Puszcza Goleniowska (PLB 320012); jednego rezerwatu przyrody; dwóch użytków ekologicznych i 15 pomników przyrody.

W Studium dla miasta Grodzisk Mazowiecki wykazano niewłaściwą i inną niż w POŚ ilość pomników przyrody (40 zamiast 38).

Studium miasta Żory nie zawierało danych o występowaniu i lokalizacji 45 pomników przyrody położonych na obszarze Miasta Żory, wymienionych w POŚ.

Sporadycznie stwierdzano niespójności pomiędzy *mpzp* a *Studiami*.

Ustalone w mpzp gminy w Trzyciąż zasady zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków były niezgodne z zapisami Studium.

W 29 kontrolowanych jednostkach, z których posiadano wystarczające dane, zasady ochrony środowiska, w tym zakazy określone w *Studium*, respektowane były w *mpzp* oraz zgodne były z zasadami ochrony środowiska, zawartymi w *POŚ*.

Brak spójności *mpzp* z obowiązującym *Studium* w większości przypadków wynikał z chronologii zdarzeń. We Wrocławiu oraz Grodzisku Mazowieckim, w 2010 r. przyjęte zostały nowe *Studia*, co powodowało, że obowiązujące *mpzp*, opracowane przy poprzednio obowiązujących *Studiach* mogły być w pewnych kwestiach niespójne. Z kolei uchwalone w kontrolowanym okresie zmiany *mpzp* Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna zawierały zapisy uwzględniające aktualne wymagania i uwarunkowania (np. obszar Natura 2000); nie były one jednak zgodne z niezmienionym od 1999 r. *Studium*.

3.2.2. Sporządzanie raportów i sprawozdań z realizacji działań i osiągnięcia celów określonych w dokumentach strategicznych

Aby przygotowany dokument programowy spełniał swoją rolę, konieczne jest monitorowanie realizacji przewidywanych w nim zadań. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że wbrew przepisom art. 18 ust. 2 *Poś*, który stanowi, iż organ wykonawczy gminy sporządzać powinien, co dwa lata, raporty z wykonania *POŚ* i przedstawiać je radzie gminy oraz wbrew zasadom zawartym w wielu *POŚ*, większość kontrolowanych jednostek nie monitorowała realizacji przyjętego przez siebie programu i nie opracowywała wymaganych raportów.

Spośród 31 jednostek posiadających *POŚ* dłużej niż dwa lata, raporty z jego realizacji przygotowało w kontrolowanym okresie tylko 10 jednostek, tj. 32%. W pięciu jednostkach raporty były opracowane jedynie za okres wcześniejszy (do 2006 r. lub 2007 r.), zaniechano zaś opracowania kolejnego raportu. W składanych w toku kontroli wyjaśnieniach, jako przyczynę niesporządzania raportów z realizacji *POŚ* podawano najczęściej brak środków finansowych na zlecenie wykonania tego raportu. Zdaniem NIK dobrą praktyką byłoby opracowywanie raportów w ramach działań jednostki, która powinna mieć pełne dane o zrealizowanych zadaniach.

W ocenie NIK zaniechanie opracowywania raportów z realizacji *POŚ* wskazywać może na bezużyteczność tych programów w pracach jednostki, w zakresie zarządzania środowiskiem czy nadzoru nad realizacją zadań dotyczących środowiska.

Analiza treści opracowanych raportów z realizacji *POŚ* wykazała, że często nie można było stwierdzić, które zadania spośród ujętych w *programie* zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem, a których realizacji zaniechano.

Raport z realizacji Programu ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju dla miasta Gliwice do roku 2015, sporządzony za lata 2006–2008, przekazany Radzie Miejskiej w dniu 28 października 2009 r., nie zawierał szczegółowej analizy sposobu, stopnia i terminów wykonania działań określonych dla danego celu średniookresowego. Zawartość raportu, nie dostarczała kompletu informacji pozwalających na monitorowanie przez Radę Miejską stopnia realizacji Programu ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju.

W raporcie z realizacji POŚ, przekazanym Radzie Miejskiej Grodziska Mazowieckiego w dniu 15 czerwca 2009 r., nie było danych o planowanych zadaniach, których realizacji nie podjęto. W raporcie zawarto natomiast informację o realizacji zadania pn. Utworzenie nowych parków wiejskich i miejskich (Putka, Chlebnia, Zabłotnia, Kraśnicza), podczas gdy w rzeczywistości utworzono tylko jeden park w miejscowości Adamowizna (park Putka).

Ponadto w raportach odnoszono się do realizacji jedynie zadań gminy, pomijano zaś realizację tzw. zadań koordynowanych, co powodowało, że raporty te nie odzwierciedlały stopnia realizacji POŚ.

Zgodnie z art. 14 ust. 12b i 13 ustawy o odpadach, organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do przygotowania sprawozdania z realizacji PGO, obejmującego okres dwóch lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres i przedłożenia go radzie gminy i zarządowi powiatu, w terminie do dnia 31 marca po upływie okresu sprawozdawczego. W wyniku kontroli stwierdzono, że w kontrolowanym okresie sprawozdania przygotowały 23, jednostki, tj. 68%, z 34 posiadających plan dłużej niż dwa lata. Spośród tych sprawozdań 12 było przedłożonych radzie gminy z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przepisem.

Niesporządzenie sprawozdania wyjaśniano najczęściej, podobnie jak w przypadku POŚ, skromnością budżetu, brakiem kadr, niedopatrzeniem.

Wójt Gminy Oława wyjaśnił, że niesporządzenie raportu z realizacji POŚ i sprawozdania z realizacji PGO było spowodowane zmianami kadrowymi na stanowisku inspektora ds. środowiska, który nie miał informacji o stanie realizacji obowiązków cyklicznych;

Wójt Gminy Łabowa stwierdził, że w 2008 r. nie opracowano raportu i sprawozdania ze względu na krótki okres obowiązywania tych dokumentów (POŚ i PGO, na lata 2006–2014 przyjęto w marcu 2007 r.). Natomiast w 2010 r. sprawozdania z realizacji PGO nie opracowano ponieważ pracownik merytorycznie odpowiedzialny za gospodarkę odpadami w okresie sprawozdawczym wypowiedział umowę o pracę, a nabór nowego pracownika na to stanowisko w drodze konkursu nastąpił w dniu 1 kwietnia 2010 r. Sprawozdanie z realizacji planu miało zostać przedłożone Radzie Gminy w I kwartale 2011 r. Raport z realizacji POŚ został przygotowany w listopadzie 2010 r. i przedstawiony Radzie Gminy.

Wójt Gminy Krościenko n/Dunajcem stwierdził, że ocena postępów we wdrażaniu programu i planu nie była formalnie przedkładana Radzie Gminy, niemniej jednak na bieżąco w miarę możliwości realizowane są zadania w nich ujęte. Co roku przy tworzeniu projektu budżetu gminy analizowane są możliwości finansowe realizacji kolejnych działań, o czym radni są informowani na bieżąco.

W efekcie kontroli w wystąpieniach pokontrolnych do 32 spośród kontrolowanych jednostek zostały wniesione uwagi dotyczące funkcjonowania programów ochrony środowiska. W wystąpieniach pokontrolnych do 20 jednostek wnoszono uwagi do funkcjonowania planów gospodarki odpadami.

3.2.3. Realizacja celów i zadań zakładanych dokumentami strategicznymi przez pryzmat prawidłowości wykonywania wybranych zadań w zakresie ochrony środowiska nałożonych na gminy przepisami prawa

Uporządkowanie gospodarki odpadami było jednym z priorytetowych celów, ujętych w analizowanych dokumentach strategicznych. Dokonane w ramach kontroli badania

realizacji wybranych zadań gmin w tym zakresie wykazały szereg uchybień i nieprawidłowości.

Zgodnie z przepisem art. 162 ust. 6 *Poś* okresowe informacje o rodzaju i ilości substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (m.in. azbest, PCB⁴¹) przedkładały marszałkom województw 22 spośród kontrolowanych jednostek. W czterech gminach brak było takich informacji, a pięć jednostek (*Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, Urząd Gminy Narew, Urząd Gminy Wizna, Urząd Gminy w Trzyciążu i Urząd Miejski w Zatorze*), nie przekazywało posiadanych informacji. W *Urzędzie Miejskim w Mosinie*, nie założono rejestru substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska, chociaż w 2006 r. zakupiono licencję na użytkowanie oprogramowania „*Ewidencja Substancji Niebezpiecznych*”.

Nie wszystkie spośród kontrolowanych jednostek prowadziły ewidencje wymagane art. 3 ust. 3 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. W trzech (*Brzeg Dolny, Mosina, Płoty*) tj. w 10% spośród 30 kontrolowanych⁴² jednostek, wbrew obowiązkowi wynikającemu z powyższego przepisu nie prowadzono ewidencji zbiorników bezodpływowych. W pozostałych 27 jednostkach choć ewidencję prowadzono, to w ok. 25% przypadków była ona niepełna i nieaktualna.

W Łądku, Czarnkowie, Oławie, Stepnicy i Zatorze stwierdzono, że prowadzona, w kontrolowanym okresie w urzędach gmin ewidencja nie była aktualizowana.

W Koninie ewidencja prowadzona w Urzędzie Miejskim zawierała dane jedynie o 16% zbiorników zlokalizowanych w mieście.

Ewidencja zbiorników bezodpływowych zawierała często wyłącznie dane o właścicielu nieruchomości lub lokalizacji zbiornika, nie zawierała zaś informacji o jego pojemności. Przepisy prawa nie określają zakresu informacji jakie powinna zawierać ewidencja. Biorąc jednak pod uwagę zapis ustawowy, że ewidencja zbiorników prowadzona ma być w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej, dane o ich pojemności wydają się niezbędne.

Z ustaleń kontroli wynika, że jedynie pracownicy *Urzędu Miejskiego w Głogowie* konfrontowali dane z ewidencji zbiorników bezodpływowych z danymi dotyczącymi odbierania tych nieczystości. W toku kontroli ustalono, że dane w ewidencji zbiorników bezodpływowych za miesiące luty, sierpień, wrzesień 2009 r. były zgodne z informacjami przekazanymi przez podmioty odbierające nieczystości płynne. W pozostałych jednostkach analizy takiej nie przeprowadzono. W siedmiu jednostkach (*Gliwice, Żory, Orzysz, Gostynin, Wrocław, Łabowa, Stepnica*) w celu kontroli częstotliwości opróżniania zbiorników bezodpływowych dokonywano okresowych kontroli umów zawartych z przedsiębiorcami lub dowodów wpłaty.

W Gliwicach Straż Miejska przeprowadziła 1.179 kontroli w 2009 r. oraz 817 kontroli w 2010 r.

W Orzyszu kontrole tego typu przeprowadzano podczas przeglądów nieruchomości.

W gminie Łabowa raz w roku kontrolowano wszystkich właścicieli nieruchomości pod kątem posiadania umowy z przedsiębiorcą odbierającym odpady.

⁴¹ Polichlorowane bifenyle

⁴² W ramach kontroli rozpoznawczej nie analizowano tego zagadnienia.

W *Brzegu Dolnym, Mosinie, Płotach, Łądku, Gliwicach, Krościenku n/Dunajcem i Czarnkowie*, nie prowadzono ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

W *Krościenku n/Dunajcem, Mosinie, Wiźnie i Zatorze* nie prowadzono ewidencji umów zawartych przez właścicieli nieruchomości na odbieranie odpadów komunalnych, do czego zobowiązuje gminy art. 3 ust. 3 pkt 3 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, przy czym w *Urzędzie Gminy Wizna* ewidencja zastała założona w trakcie kontroli NIK.

W ośmiu jednostkach prowadzących ewidencję, stwierdzono jednak, że zawiera ona dane niekompletne lub zdezaktualizowane.

Z ewidencji prowadzonej w Urzędzie Gminy w Czarnkowie, według stanu na 30 września 2010 r., wynikało że 83 gospodarstwa domowe (2,9%) posiadało umowy z firmą odbierającą odpady, choć faktycznie z dniem 31 grudnia 2009 r. umowy zostały przez tę firmę rozwiązane.

Ewidencja umów prowadzona w Urzędzie Miejskim w Koninie obejmowała 347 właścicieli nieruchomości, co stanowiło 2% mieszkańców.

Często przyczyną niekompletności posiadanych ewidencji było prowadzenie ich w oparciu o informacje przedsiębiorców odbierających odpady, którzy nie wywiązywali się z obowiązku przedkładania stosownych informacji.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prowadzono rejestry podmiotów posiadających zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości płynnych. Zezwolenia takie posiadało od 2 podmiotów w gminie *Narew* do 54 podmiotów we *Wrocławiu*.

Roczne informacje o ilości odebranych odpadów i sposobie ich zagospodarowania, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 9a ust. 2 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, przekazywały wszystkie podmioty posiadające stosowne zezwolenia działające na terenie 15 kontrolowanych jednostek w tym zakresie.

W 17 jednostkach, tj. 51,5%, brak było natomiast pełnej wiedzy o ilości i składzie odpadów odebranych z terenu gminy. Stwierdzono bowiem, że nie wszystkie podmioty wywiązywały się z nałożonego ustawą obowiązku i nie przekazywały informacji rocznych lub informacje te zawierały niepełne dane:

Do Urzędu Miasta Mysłowice, informacje o ilości odpadów komunalnych stałych i nieczystości ciekłych zebranych z terenu Miasta, przestało w 2008 r. 18,7% podmiotów posiadających zezwolenie na działalność związaną z odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżnianiem zbiorników bezodpływowych i transportem nieczystości ciekłych, a za 2009 r. – 65% podmiotów. Wyślane do przedsiębiorców pisma przypominające o ustawowym obowiązku nie przyniosły oczekiwanego skutku.

Do Urzędu Miejskiego w Goniądzu, informacje złożyły wszystkie trzy podmioty posiadające zezwolenie, jednak brak w nich było danych o masie zebranych odpadów ulegających biodegradacji oraz sposobie ich zagospodarowania, ponadto jeden z podmiotów – Zakład Usług Komunalnych Goniądz, nie przedstawił danych o ilości nieczystości ciekłych zebranych z terenu gminy.

Do Urzędu Miasta Tarnowa w 2009 r. w wymaganym terminie wpłynęły informacje od 10 spośród 19 podmiotów. W toku kontroli wystąpiono do pozostałych podmiotów o przekazanie informacji.

Do Urzędu Miejskiego w Zatorze informacje i do tego niekompletne przekazywał tylko jeden z trzech podmiotów. Brakowało w nich danych o masie odpadów komunalnych ulegających

biodegradacji składowanych na składowisku odpadów, masie takich odpadów nieskładowalnych na składowisku i sposobie ich zagospodarowania.

Do Urzędu Miejskiego w Mosinie, za 2008 r., informacje złożyło dziewięć spośród 23 podmiotów, a za 2009 r. – siedem podmiotów. Żadna ze złożonych informacji nie zawierała danych o odpadach biodegradowalnych.

Do w Urzędzie Miejskiego w Płotach, żaden z pięciu podmiotów posiadających zezwolenie, nie przekazywał w kontrolowanym okresie rocznych informacji o ilości odebranych odpadów i sposobie ich zagospodarowania.

Do składania rocznych informacji o sposobie zagospodarowania i masie odebranych odpadów, w terminie do 31 marca roku następnego, przedsiębiorcy byli zobowiązani również w wydawanych im przez kontrolowane jednostki zezwoleniach na odbiór odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości płynnych. W Zgorzelecu i Wrocławiu podmioty zostały zobowiązane do składania informacji kwartalnych. W zezwoleniach wydanych w Mysłowicach nie określano częstotliwości składania informacji. Natomiast w Krościenku n/Dunajcem w dwóch zezwoleniach nie zawarto zapisów o obowiązku składania informacji.

Wobec przedsiębiorców, którzy nie składali we właściwym terminie lub formie informacji, a także czasami w celu przypomnienia o obowiązku, w dwunastu spośród kontrolowanych jednostek podejmowano działania dyscyplinujące, polegające głównie na telefonicznym monitorowaniu i wysyłaniu wezwań do złożenia informacji.

W Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno stwierdzono, że wezwania kierowane do przedsiębiorców pozostawały nieskuteczne.

Podejmowano też inne działania.

Pracownicy Urzędu Miasta Świnoujście przeprowadzili kontrolę podmiotu nieprzekazującego stosownych informacji i je wyegzekwowali.

W Koninie wszczęto postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na odbiór odpadów, co spowodowało złożenie informacji.

W Tarnowie podmiotowi nieskładającemu informacji odebrano zezwolenie.

W ośmiu jednostkach działań takich nie podejmowano, pomimo że informacje nie były składane lub przekazywano je nieterminowo. Odebranie zezwolenia było jedyną określoną prawem sankcją możliwą do zastosowania wobec przedsiębiorców niewywiązujących się z nałożonych na nich obowiązków.

Spółród 26 gmin, dla których kontrola dostarczyła stosowne dane, tylko siedem, tj. 27%, wykazało spełnienie obowiązku, wynikającego z art. 16a pkt 1 ustawy o odpadach, dotyczącego objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych. I tak 100% mieszkańców objętych zostało zorganizowanym systemem odbierania odpadów na terenie miast Gliwice, Płoty, Tarnów, Świnoujście, Zgorzelec oraz gmin Trzyciąż oraz Łabowa.

W gminie Łabowa od 1 stycznia 2004 r. (po referendum) gmina przejęła obowiązki w zakresie odbioru i wywozu odpadów od właścicieli nieruchomości. Odbiorem objęto wszystkich mieszkańców zameldowanych na pobyt stały lub czasowy oraz właścicieli domków letniskowych. Podmiot odbierający był wyłaniany corocznie w przetargu.

W Urzędzie Miejskim w Płotach zakupiono pojemniki na odpady komunalne dla wszystkich gospodarstw.

Na terenie kolejnych sześciu gmin zorganizowanym systemem odbierania odpadów objęto od 89% do 99,5% mieszkańców (Wrocław – 99,5%, Żory – 97,3%, Stepnica – 97%, Nowy Dwór Mazowiecki – 95%, Czarnków – 89,3%, Łądek – 89%). W Głogowie uznano, że stworzono możliwości odbioru odpadów od wszystkich mieszkańców, brak było jednak faktycznych danych liczbowych.

W dziewięciu gminach udział mieszkańców objętych zorganizowanym systemem odbioru odpadów wahał się od 60,9% do 85% (Goniądz – 60,9%, Narew – 62%, Wizna – 64,4%, Sokoły – 67,9%, Koło – 69%, Gostynin – 70%, Piaseczno – 78%, Gródek – 79,5%, Orzysz – 85%).

W gminie Orzysz, pomimo że zorganizowanym systemem objęto 85% mieszkańców, dopuszczano aby nieczystości stałe i płynne były wywożone przez mieszkańców we własnym zakresie, na miejsca wyznaczone, co było niezgodne z art. 6 ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów.

W gminie Koło jako przyczynę niewypełnienia ustawowego obowiązku podano rozproszoną zabudowę niektórych miejscowości, co utrudniało firmom prowadzącym działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych świadczenie usług. Ponadto wyjaśniono, że część mieszkańców, którzy nie zawarli umów na odbiór odpadów to ludzie starsi, często mieszkający samotnie, wytwarzający niewielką ilość odpadów, które umieszczają w ogólnodostępnych pojemnikach na selektywną zbiórkę, bądź wrzucają je do pojemników należących do krewnych, mieszkających w pobliskim sąsiedztwie. W związku z powyższym uznano, że zawarcie umów przez wszystkich właścicieli nieruchomości jest niemożliwe.

W gminie Wizna brakowało dokumentów potwierdzających sposób zagospodarowania odpadów komunalnych z 404 gospodarstw (35,6%).

W dwóch gminach (Krościenku n/Dunajcem i Mosinie) brak było danych o liczbie gospodarstw objętych zorganizowanym systemem odbioru odpadów komunalnych. W Mysłowicach brak było natomiast możliwości ustalenia udziału mieszkańców objętych zorganizowanym systemem odbioru odpadów komunalnych, ponieważ gmina nie posiadała danych dotyczących wszystkich właścicieli nieruchomości.

W 29 spośród 34 jednostek, tj. 85%, dla których dysponowano danymi⁴³, stwierdzono, że zgodnie z art. 16a pkt 2 ustawy o odpadach zapewnione zostały warunki do funkcjonowania systemu selektywnej zbiórki i odbioru odpadów komunalnych. W regulaminach utrzymania czystości zobowiązano właścicieli nieruchomości do selektywnego zbierania odpadów. W zabudowie jednorodzinnej obowiązywał system workowy, w pozostałej zostały rozmieszczone pojemniki.

W dwóch gminach (Sokoły, Wizna) do wdrożenia systemu selektywnej zbiórki zostały zobowiązane podmioty odbierające odpady, którym wydano zezwolenia na prowadzenie takiej działalności.

⁴³ Objęty kontrolą Urząd Gminy w Krościenku n/Dunajcem nie posiadał danych dotyczących selektywnej zbiórki odpadów, zadanie gminy realizował Zakład Usług Komunalnych.

W trzech gminach (*Narew, Oława, Płoty*) nie zapewniono, wymaganego przepisem art. 16a pkt 2 *ustawy o odpadach*, funkcjonowania systemu selektywnej zbiórki odpadów.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, rada gminy określając górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych powinna stosować niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

W wyniku kontroli stwierdzono, że ogółem w 17 gminach, tj. 57% kontrolowanych stosowano zróżnicowane stawki dla selektywnego odbioru odpadów. W trzech gminach (*Konin, Łabowa, Narew*) odpady komunalne zbierane selektywnie były odbierane bezpłatnie. W 14 gminach stosowano niższe opłaty dla odpadów zbieranych selektywnie.

Na terenie miasta Mysłowice cena odbioru 1 m³ odpadów segregowanych wynosiła 70 zł, a niesegregowanych 200 zł.

W mieście Żory cena za odbiór 1 m³ odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nieprowadzących segregacji odpadów wynosiła 130 zł, a za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzących selektywną zbiórkę wynosiła 70 zł za 1 m³.

Na terenie Wrocławia cena odbioru 1 m³ odpadów segregowanych wynosiła 50 zł, a niesegregowanych 70 zł.

W gminie Goniądz udzielano 50% zniżki na odbiór segregowanych odpadów. Zakupiono pojemniki i worki do selektywnej zbiórki.

Na terenie 10 gmin, tj. 30%, kontrolowanych, wbrew obowiązującemu przepisowi, stawki opłat za odbiór odpadów segregowanych i niesegregowanych były takie same.

W trzech gminach (*Czarnków, Łądek, Trzebiatów*) rady gmin nie uchwaliły górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych.

W 29 gminach, tj. 85% spośród 34, dla których dysponowano danymi, zgodnie z art. 16a pkt 5 *ustawy o odpadach*, inicjowano i ułatwiano tworzenie punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wskazywano lokalizacje, w których mogą być prowadzone akcje odbierania zużytego sprzętu od mieszkańców gminy, inicjowano takie akcje oraz informowano o lokalizacji punktów odbioru tego typu odpadów. W pięciu gminach (*Wizna, Sokół, Gródek, Narew, Czarnków*) działań tego rodzaju nie podejmowano.

Do zadań jednostek samorządu należy, zgodnie z art. 16a pkt 4 *ustawy o odpadach*, zapewnianie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania. W wyniku kontroli stwierdzono, że w 17 gminach w celu realizacji tego przepisu, w wydawanych zezwoleniach na odbiór odpadów i w regulaminach utrzymania porządku i czystości wprowadzono zapisy o obowiązku ograniczenia masy tego rodzaju odpadów kierowanych na składowiska. Jednak tylko siedmiu jednostkach (*Gliwice, Izabelin, Mysłowice, Żory, Łądek, Świnoujście, Głogów*) dysponowano instalacjami do odzysku biodegradowalnych odpadów zielonych – kompostowniami, do których tego typu odpady były kierowane. W *Urzędzie Miasta Zgorzelec* zaplanowano budowę kompostowni, na co w 2010 r. przeznaczono 821,7 tys. zł, których do czasu zakończenia kontroli jednak nie wydatkowano. Na terenach wiejskich promowano zakładanie przydomowych kompostowników. W 17 jednostkach (50%) nie

zapewniono w kontrolowanym okresie warunków dla ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Gminy w celu realizacji art. 30 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴⁴, a w niektórych przypadkach również w związku z uczestnictwem w badaniach monitoringowych, sporządzać winny roczne informacje zbiorcze o masie zebranych ze swojego terenu odpadów komunalnych oraz sposobie ich zagospodarowania. Na 31 jednostek samorządu, w których kontrola objęła to zagadnienie⁴⁵, informacje takie były sporządzane w 29 z nich. W siedmiu przypadkach udokumentowano, że sporządzone informacje zawierały błędy.

W Mysłowicach informacje do GUS przekazywał Zakład Oczyszczania Miasta. Zawierały one dane dotyczące tylko działalności tego Zakładu, podczas gdy zezwolenia na odbiór odpadów z terenu miasta posiadało 29 podmiotów. Z udzielonych w toku kontroli wyjaśnień wynikało, że w rocznych informacjach uzyskiwanych od przedsiębiorców brak było danych wymaganych w sprawozdaniu GUS, a ponadto niektórzy przedsiębiorcy nie odbierali odpadów selektywnie.

W gminie Narew, informacje zawierały zawyżaną ilość odpadów przekazanych na wysypisko, oraz niewłaściwe dane o ilości opakowań szklanych i z tworzyw.

W Zatorze zbiorcze informacje zawierały zaniżone dane dotyczące ilości zebranych metali. W informacji podano, że w 2008 r. zebrano 1,0 Mg⁴⁶, a w 2009 r. – 0,8 Mg, podczas gdy według sprawozdania podmiotu odbierającego odpady, w każdym roku zebrano po 1,3 Mg metali.

W Krościenku n/Dunajcem, informacje przekazane do Urzędu Marszałkowskiego za lata 2008–2009, złożone w dniu 23 kwietnia 2010 r., zawierały nierzetelne dane wskutek nieegzekwowania składania wymaganych informacji od podmiotów odbierających odpady, a także były rozbieżne z danymi przekazanymi do Urzędu Gminy przez Zakład Gospodarki Komunalnej w zakresie urządzeń zawierających freony i zużytych urządzeń elektrycznych i elektronicznych.

W gminie Piaseczno, w informacji za 2008 r., zaniżono masę selektywnie zebranych odpadów komunalnych w grupie inne o 1.111,35 Mg, nie uwzględniono masy odpadów komunalnych w ilości 406,8 Mg.

W Mosinie, w sprawozdaniach SG-01 dla Głównego Urzędu Statystycznego, sporządzonych za lata 2008–2009, przedstawiono nierzetelne dane o liczbie zbiorników bezodpływowych i liczbie przydomowych oczyszczalni ścieków. Natomiast w przekazanych do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdaniach o rodzaju i ilościach odpadów opakowaniowych zebranych i przekazanych do odzysku i recyklingu za 2008 r. i 2009 r. nie zostały uwzględnione wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w powyższym zakresie.

Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w ponad połowie kontrolowanych jednostek informacje o ilości odebranych odpadów, uzyskiwane od przedsiębiorców, były niepełne można przypuszczać, iż skala nieprawidłowości w informacjach zbiorczych była większa.

W dwóch jednostkach (*Tarnów* i *Wizna*) informacji nie sporządzano.

Należy również podkreślić, że brak rzetelnych danych zbiorczych, uniemożliwił w praktyce ocenę realizacji zadań ustawowych, zobowiązujących do określonej w procentach, redukcji danej kategorii odpadów lub ich odzysku.

⁴⁴ Dz. U. Nr 88, poz. 439 ze zm.

⁴⁵ W 4 spośród 5 jednostek kontrolowanych w ramach kontroli rozpoznawczej nie analizowano tego zagadnienia.

⁴⁶ 1 Mg (megagram) = 1 tona

W Piasecznie, w kontrolowanym okresie, nie było danych, które pozwoliłyby na procentowe określenie stopnia realizacji ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. W celu uzyskania od firm wywozowych danych o ilości zebranych w 2010 r. odpadów komunalnych, w tym ulegających biodegradacji oraz sposobie postępowania z nimi, w toku kontroli Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno skierował do właścicieli tych firm pismo z prośbą o przekazanie takich danych.

Ponadto błędne i nierzetelne dane przekazywane innym organom administracji publicznej, miały wpływ na jakość sporządzanych przez nie sprawozdań dotyczących odpadów komunalnych stałych oraz nieczystości ciekłych w powiecie, województwie czy na terenie kraju.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników 29 kontrolowanych jednostek, tj. 97% badanych⁴⁷, wskazane zostały nieprawidłowości, dotyczące realizacji obowiązków w zakresie gospodarki odpadami.

Uzyskane wyniki były zbieżne z opisanymi w informacji NIK o wynikach kontroli pt. *Gospodarowanie w gminach wybranych województw stałymi odpadami komunalnymi, w tym zwłaszcza ulegającymi biodegradacji*⁴⁸, co wskazuje na powszechny charakter występowania nieprawidłowości.

W żadnej z 27 jednostek dla których uzyskano dane⁴⁹, nie odnotowano pełnej realizacji zadań zaplanowanych w PGO, nawet w odniesieniu do planów sporządzonych jeszcze w latach 2005-2006. W wielu przypadkach było to związane z nierealizowaniem ustawowych obowiązków, jak objęcie wszystkich mieszkańców systemem odbioru odpadów, nieutworzeniem selektywnego systemu zbiórki odpadów, brakiem systemu zbierania odpadów niebezpiecznych i wielkogabarytowych itd., co opisano powyżej. Wśród niezrealizowanych zadań były zarówno szeroko zakrojone zadania inwestycyjne, jak i drobne zadania o charakterze organizacyjnym. Przyczynami zaniechania realizacji części zadań były zarówno względy finansowe jak i trudności organizacyjne na poziomie gminy, związku gmin lub powiatu.

W gminie Wizna zrealizowano tylko jedno z 8 zadań ustalonych w PGO, tj. bieżący monitoring stanu wód odciekowych ze składowiska odpadów. Nie zrealizowano m.in. zadań dotyczących selektywnej zbiórki odpadów, realizacji lokalnych kompostowni, rekultywacji składowiska odpadów. Część tych zadań ma być wykonana w ramach zawartego porozumienia na współfinansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi wspólnego dla 18 gmin, w ramach którego rozpoczęto prace związane z budową wysypiska odpadów.

Ochrona przyrody i terenów zieleni stanowiła element wszystkich POŚ. Badanie realizacji ustawowych obowiązków gmin w tym zakresie wykazało, że w 23 gminach prowadzono prace dla utrzymania i zabezpieczenia pomników przyrody.

W gminie Wizna wykonano inwentaryzację pomników przyrody. W wyniku przeprowadzonego spisu sporządzono rejestr, w którym podano m.in.: ilość pomników przyrody (19); oznaczenie właściciela obiektu chronionego; rodzaj, oznaczenie, wiek, obwód, wysokość oraz opis stanu obiektu chronionego.

W gminie Gródek wykonano aktualizację ewidencji i oceny pomników przyrody.

⁴⁷ W toku kontroli rozpoznawczej, zagadnienia dotyczące gospodarki odpadami nie były szczegółowo badane.

⁴⁸ Informacja NIK Nr ewid. 12/2010/P/09/134/LKA.

⁴⁹ Z 8 jednostek brak było danych m.in. w związku z: brakiem harmonogramu zadań czy przyjęciem PGO w 2010 r.

W Świnoujściu przeprowadzono zabiegi pielęgnacyjne i uzupełniono tablice informujące o objęciu obiektu ochroną.

W Tarnowie sporządzono opinię dendrologiczną dla 2 lip – pomników przyrody, wykonano cięcia sanitarne dębu szypułkowego, przeprowadzono badania gleby w alei jaworowej, przeprowadzono inwentaryzację dendrologiczną i sporządzono projekt gospodarki drzewostanem w alei wiązowej.

We Wrocławiu wykonano ekspertyzy i pielęgnacje pomników przyrody; przesiedlenie w celu ochrony osobników pływacza zwyczajnego; przeprowadzono inwentaryzację przyrodniczo – florystyczną oraz przyrodniczo – faunistyczną obszarów na Pilczycach i obszarów pól irygowanych na Osobowicach, przygotowano projekt uchwały opiniującej utworzenie obszaru N2000 – Łęgi nad Bystrzycą i Kuma.

Podejmowano także inne działania związane z ochroną terenów wartościowych przyrodniczo.

Gmina Sokoły zapewniła szczególną ochronę terenów leżących w obrębie Narwiańskiego Parku Narodowego i obszarów Natura 2000, uwzględniając w swych planach gospodarowania terenem ograniczenia wynikające z tego tytułu (np. wykluczono eksploatację dużego złoża z uwagi na jego położenie w granicach NPN). We współpracy z dyrekcją NPN, wybudowano kładkę edukacyjną na trasie Waniewo – Sliwono, co uregulowało wzmożony ruch turystyczny zagrażający siedliskom ptaków.

W 34 kontrolowanych gminach, zgodnie z art. 78 ustawy o ochronie przyrody, prowadzono prace pielęgnacyjne istniejących terenów zieleni i zadrzewień. W gminie Czarnków nie było potrzeby podejmowania takich działań.

W 30 kontrolowanych gminach wydawane były, na podstawie art. 83 ustawy o ochronie przyrody, decyzje zezwalające na usunięcie drzew lub krzewów. Ogółem w kontrolowanym okresie, w badanych jednostkach, wydano 11.478 takich decyzji. W przypadku 660 decyzji, wydanych przez 16 jednostek, naliczone zostały na podstawie art. 84 ustawy o ochronie przyrody opłaty za usunięcie drzew i krzewów. Łączna kwota naliczonych opłat wyniosła 133.553,2 tys. zł, z czego kwota 28.760,6 tys. zł została odroczone pod warunkiem dokonania nasadzeń.

Kontrolowane jednostki podejmowały też działania w celu ograniczenia możliwości wycinania drzew i krzewów oraz likwidacji terenów zieleni, do czego zobowiązuje art. 127 ust. 2 pkt 6 Poś.

W badanym okresie odmówiono 478 decyzjami udzielenia zezwoleń na wycięcie drzew lub krzewów w 22 gminach. Podstawową przyczyną odmowy był dobry stan zdrowotny drzew, prawidłowe ukształtowanie koron, niespełnienie warunku o zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

Ponadto w pięciu gminach (Goniądz, Narew, Tarnów, Zator, Czarnków) wydano 271 decyzji, w których zezwolono na usunięcie tylko części z wnioskowanych drzew lub krzewów.

W toku kontroli sprawdzono prawidłowość wydania 610 decyzji zezwalających na usunięcie drzew lub krzewów. Nieprawidłowości, stwierdzone w 90 z nich, tj. 14,7%, wystąpiły w dziewięciu z kontrolowanych jednostek.

W gminie Sokoły, sześć spośród 30 skontrolowanych decyzji wydano na podstawie niekompletnych wniosków, we wszystkich brakowało informacji o terminie usunięcia drzew (art. 83 ust. 4 pkt 6 uop), a dwie z nich nie zawierały informacji o wielkości obwodu pnia (art. 83 ust. 4 pkt 4 uop).

W gminie Narew jedną spośród 17 skontrolowanych decyzji wydano po upływie 33 dni, nie informując wnioskodawcy o przyczynach niedotrzymania terminu; trzy decyzje wydano, pomimo że wnioski, złożone w III kwartale 2010 r., nie zawierały map określających usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych (wymóg wprowadzony z dniem 20 lipca 2010 r. na podstawie art. 5 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw). Z wyjaśnienia osoby prowadzącej postępowanie wynikało, że powodem nie wyegzekwowania map od osób ubiegających się o pozwolenie był brak wiedzy o zmianie przepisów dotyczących wycinki drzew.

W Łądku, 32 tj. 47,1% spośród 68 skontrolowanych zezwoleń na wycinkę 261 drzew i 200 m² powierzchni krzewów, wydano bez przeprowadzenia oględzin w terenie; wnioski na wydanie zezwoleń nie zawierały wymaganych załączników, w tym: obwodu pni i mapek z naniesioną lokalizacją drzew i krzewów; ponadto w wyniku oględzin stwierdzono dwa przypadki usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia.

W Czarnkowie, w 152 skontrolowanych postępowaniach, zakończonych wydaniem decyzji zezwalających na wycinkę drzew lub krzewów (23,8% wydanych ogółem) w aktach spraw nie było dokumentów lub notatek potwierdzających sprawdzenie argumentów podniesionych przez stronę. W 13 postępowaniach wydano zezwolenia na wycinkę drzew lub krzewów, pomimo że wnioskodawcy w ogóle nie uzasadnili wniosków. Urząd nie miał żadnych dokumentów uzasadniających podjęte rozstrzygnięcie. Tym samym decyzje wydane zostały bez przeprowadzenia postępowania w sposób określony dyspozycją art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁰ i nie spełniały wymogów wynikających z art. 107 ust. 3 tej ustawy.

W Zatorze, od 13 z 14 wnioskodawców zobowiązanych do wykonania nasadzeń, co było warunkiem odroczenia opłaty, nie wyegzekwowano informacji o wykonanych nasadzeniach, pomimo upływu wyznaczonego terminu.

Ogółem w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników 21 jednostek, pozytywnie oceniono wydawanie decyzji na usunięcie drzew lub krzewów.

We Wrocławiu pozytywnie oceniono rzetelność weryfikacji składanych wniosków poprzez każdorazowe przeprowadzenie oględzin, których wynik stanowił podstawę podjęcia decyzji o zezwoleniu lub odmowie usunięcia drzew lub krzewów.

Zgodnie z art. 88 ust 1 ustawy o ochronie przyrody, za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów, spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności; usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia; zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną. W wyniku kontroli stwierdzono, że w badanym okresie wydano łącznie 23 takie decyzje, w 9 spośród kontrolowanych jednostek, wymierzając kary w łącznej wysokości 20.030,6 tys. zł.

W dwóch jednostkach wydano decyzje o nałożeniu kar za zniszczenie drzew spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych.

⁵⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

W Żorach wydano jedną decyzję o nałożeniu kary w wysokości 89,8 tys. zł, za uszkodzenie pojedynczego drzewa (dębu), którą odroczone ponieważ sprawca podjął działanie w celu zachowania drzewa.

W Świnoujściu wydano jedną decyzję o nałożeniu kary w wysokości 1.990,4 tys. zł za uszkodzenie drzew wzdłuż ulicy podczas wykonywania robót ziemnych, którą odroczone ponieważ sprawca podjął działanie w celu zachowania drzew.

Kwestia prawidłowości wysokości wymierzonych opłat i kar omówiona została w dalszej części niniejszej *Informacji*, w rozdziale poświęconym instrumentom ekonomicznym.

Nie wszystkie kontrolowane jednostki miały informacje o zdarzeniach mogących wymagać zastosowania omawianych sankcji. Było to spowodowane jak wyjaśniono w gminie *Wizna* niewykonywaniem kontroli stanu środowiska pod kątem, określonych w art. 88 *ustawy o ochronie przyrody*, działań skutkujących niszczeniem terenów zieleni albo drzew lub krzewów.

Wystąpił też jeden przypadek nałożenia kary na organ gminy.

Starosta Oławski decyzją nr 151 z dnia 22 października 2009 r. wymierzył Gminie Oława, karę w wysokości 1.103.008 zł, za usunięcie bez wymaganego zezwolenia 354 drzew i 76 krzewów na działce stanowiącej własność gminy. Na wniosek Wójta z dnia 2 listopada 2009 r. kara została rozłożona na raty. Pierwsza rata w wysokości 23.008 zł została wpłacona 31 grudnia 2009 r., a kolejne 12 rat kwartalnych powinni być wnoszonych w wysokości 90.000 zł w okresie od marca 2010 r.

Zadania w zakresie ochrony przyrody, zieleni i zadrzewień ujęte w *Programach OŚ*, były często definiowane w sposób ogólnikowy, jako prace ciągłe pod nazwą „utrzymanie i pielęgnacja zieleni”, i były w większości realizowane m.in. poprzez działania opisane powyżej. W wyniku kontroli w 11 gminach stwierdzono jednak, że nie wszystkie planowane zadania były realizowane.

W gminie Trzyciąż nie wykonano następujących zadań zaplanowanych w obowiązującym od 2004 r. POŚ:

- rewaloryzacja zabytkowych założeń zieleni,*
- odnowa cennych ekosystemów leśnych,*
- przebudowa drzewostanu,*
- określenie i wyznaczenie stref dostępności korzystania publicznego na terenach objętych ochroną prawną.*

W gminie Stepnica nie stworzono bazy danych stanu środowiska.

W Trzebiatowie nie wdrożono m.in. planowanego monitoringu różnych form ochrony przyrody.

W Zgorzelcu nie podjęto działań m.in. w celu utworzenia użytków ekologicznych czy rekultywacji nielegalnych wyrobisk.

W Mysłowicach, do czasu zakończenia kontroli, nie przystąpiono do przygotowania dokumentacji dla ustanowienia proponowanych w zaktualizowanym w 2008 r. Programie ochrony środowiska: dwóch obszarów chronionego krajobrazu, sześciu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz czterech użytków ekologicznych. Nie przystąpiono też do opracowania mapy akustycznej i programu naprawczego w zakresie ochrony przed hałasem.

Gminy, zobowiązane m in. art. 7 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, art. 3 ust. 1 i 3 *ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu*

w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵¹ oraz art. 43 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁵², do realizacji zadań w zakresie **rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej i gospodarki wodnej**, uwzględniały cele i działania w tym zakresie w *Strategiach rozwoju, POŚ, Studiach i mpzp*. Realizacja zadań inwestycyjnych w zakresie gospodarki wodnej została pozytywnie oceniona w 12 spośród kontrolowanych jednostek.

W stosunku do działań przewidywanych w *POŚ*, w 14 jednostkach, tj. 40%, stwierdzono, że nie podjęto realizacji części zadań lub przebiegała ona ze znacznym opóźnieniem.

W gminie Krościenko n/Dunajcem, spośród 80 zadań określonych POŚ do realizacji na lata 2004–2011, aż 34 nie zostało rozpoczętych. W tym na 20 zadań, których realizacja miała być zakończona do 31 grudnia 2007 r., nie zrealizowano 12, z czego realizacji ośmiu nie rozpoczęto.

W gminie Trzyciąż stwierdzono wieloletnie zaniedbania w budowie kanalizacji sanitarnej, uznanej zarówno w Studium z 2000 r., jak też w sporządzonej na potrzeby projektu mpzp prognozie oddziaływania na środowisko z listopada 2004 r., za inwestycję priorytetową (wraz z wybudowaną w 2002 r. oczyszczalnią ścieków w Trzyciążu) dla przeciwdziałania zagrożeniu zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych. W lutym 2005 r. długość kanalizacji w gminie wynosiła tylko 5,1 km, wobec czterokrotnie większych potrzeb w tym zakresie. Do 2015 r. planowano wybudować 22 km kanalizacji, z tego 11,5 km do 2009 r. Budowę rozpoczęto jednak dopiero w II półroczu 2010 r. i do końca września 2010 r. wykonano 1,1 km.

Odnotowano jednak również pozytywne przykłady.

Gmina Gródek skutecznie realizowała zadania określone w Programie ochrony środowiska. M.in. zmodernizowano gminną oczyszczalnię ścieków, wybudowano 1.273 m kanalizacji sanitarnej w miejscowości Wality-Stacja (co spowodowało, że liczba mieszkańców korzystających z kanalizacji wzrosła do 59,2%). Rozpoczęto budowę 38 przydomowych oczyszczalni ścieków.

W dziewięciu spośród 30 kontrolowanych gmin, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, nie utrzymywano magazynu przeciwpowodziowego, wyjaśniając to brakiem zagrożenia. Jednakże w czterech z tych gmin (Czarnków, Gródek, Narew, Sokoły) w *Studiach*, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 11 *upzp*, określono obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi.

W mieście Żory nie utrzymywano magazynu przeciwpowodziowego, pomimo znajdujących się w Studium i mpzp, zapisów o obszarach narażone na ryzyko podtopień. Na wypadek ich wystąpienia zabezpieczono 1000 worków oraz 4 rolki folii w magazynie obrony cywilnej.

W 21 gminach magazyny przeciwpowodziowe były utrzymywane, przy czym w 17 z nich zadanie to realizowano samodzielnie, a w czterech gminach magazyny prowadziły inne podmioty:

W gminie Mysłowice magazyn był prowadzony przez Państwową Straż Pożarną na podstawie porozumień zawieranych przez Prezydenta Miasta i Komendanta PSP.

W gminie Łądek magazyn był prowadzony przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Ochotniczą Straż Pożarną.

W gminach Trzyciąż i Zator sprzęt przechowywano w magazynach obrony cywilnej.

Wyposażenie magazynów stanowiły m.in.: worki, rolowana włóknina igłowa, folia budowlana, pochodnie, sznurek, taczki, łopaty, piły mechaniczne, przecinaki mechaniczne,

⁵¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

⁵² Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

agregaty prądotwórcze, pompy wodne, osuszacze, zapory kozłowo-paletowe i gumowo-tekstylne, środki łączności, odzież ochronna, buty gumowe.

We Wrocławiu stwierdzono, że do czasu kontroli NIK w grudniu 2010 r., nie uzupełniono stanu wyposażenia utrzymywanych magazynów przeciwpowodziowych do poziomu sprzed powodzi z maja 2010 r. m.in. o 86 600 worków i 95 łopat do piasku.

Czynności dla przeciwdziałania powodziom podejmowano w 20 gminach.

W Gliwicach w Planie Zarządzania Kryzysowego określono obszary i obiekty zagrożone, wykonywano okresowe przeglądy cieków wodnych w mieście oraz prowadzono monitoring wód Kłodnicy.

W gminie Łabowa sporządzono plany ochrony przed powodzią i zarządzania kryzysowego, udrażniano rowy przy drogach gminnych, monitorowano rzeki pod kątem zabezpieczenia ich brzegów, występowało do właściciela cieku o ich zabezpieczenie.

We Wrocławiu przeprowadzono kontrole stanu technicznego urządzeń przeciwpowodziowych, wskazywano zakres robót do finansowania z gfośigw, zaktualizowano Plany Operacyjne Ochrony Przeciwpowodziowej Miasta Wrocławia, prowadzono szkolenia studentów w zakresie ochrony przeciwpowodziowej i szkolenie członków rad osiedli.

W 15 spośród 30 skontrolowanych gmin, podejmowane były działania dla usuwania skutków powodzi.

W Mysłowicach powołano komisje do szacowania szkód (wartość szacunkowa 2.811,3 tys. zł), przeprowadzono dezynfekcję terenów popowodziowych, wypłacono zasiłki dla poszkodowanych.

W Koninie zlecono kosztem 24.400 zł wykonanie ekspertyz, wycen i opinii o stanie technicznym podtopionych budynków. Oszacowane straty powodziowe wyniosły 341.152,67 zł.

W Zgorzelcu, w sierpniu 2010 r., powołano komisje do oszacowania strat i zakresu pomocy finansowej, uruchomiono punkty pomocy materialnej powodziom, wykonywano prace porządkowe, dezynfekcje obiektów, sprawdzenie jakości wody pitnej, opracowano wnioski o dofinansowanie likwidacji skutków powodzi.

W Głogowie przeprowadzono ewakuację czterech rodzin (16 osób), powołano komisje do szacowania szkód, wypłacono zasiłki dla poszkodowanych, prowadzono sprzątkanie terenów zatopionych, usunięto worki i inne zabezpieczenia, wykonano remonty infrastruktury komunalnej.

We wszystkich jednostkach, na których terenie wystąpiły powodzie, utrzymywane były magazyny przeciwpowodziowe.

W dwóch gminach, na terenie których wystąpiła powódź, w *Studium* nie zostały określone obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, co było wymagane art. 10 ust. 2 pkt 11 *upzp*.

*W Mysłowicach jednym z celów strategicznych, ujętych w POŚ, było zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej, w *Studium* nie wyznaczono jednak obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Zaznaczono jedynie tereny narażone na niebezpieczeństwo podtopień.*

*W Tarnowie, brak określenia w *Studium* obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, spowodowany był niesporządzeniem przez regionalny zarząd gospodarki wodnej *studium* ochrony przeciwpowodziowej.*

W wyniku kontroli stwierdzono, że w ośmiu jednostkach wydawane były decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji na obszarach narażonych na ryzyko powodzi lub osuwania ziemi.

W gminie Wizna wydano dwie decyzje o warunkach zabudowy dla inwestycji położonych na działkach, których część zgodnie ze Studium, położona jest na terenach zalewowych i nie zawarto zapisów dotyczących występującego zagrożenia:

- w 2008 r. decyzja dotyczyła budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie mieszkalnej w obrębie Wierciszewo,
- w 2009 r. decyzja dotyczyła rozbudowy i nadbudowy budynku mieszkalnego oraz budowy budynku gospodarczego na maszyny rolnicze i wiaty w zabudowie zagrodowej w obrębie Wizna.

W Zatorze w jednej wydanej decyzji o warunkach zabudowy na obszarach narażonych na ryzyko powodzi, zawarto następujące uwarunkowania:

- zaprojektowanie obiektu bez podpiwniczenia, z rozwiązaniem konstrukcyjnym zabezpieczającym właściwą wytrzymałość i zabezpieczenie przed zniszczeniem przez przepływające ewentualne wody powodziowe,
- zapewnienie właściwej izolację przeciwwilgociowej pierwszej kondygnacji poprzez dobór materiałów wodoodpornych,
- zabroniono wykonywania zamian ukształtowania terenu zezwalając na niewielką korektę niwelacji,
- zabroniono magazynowania paliw na obszarze będącym przedmiotem decyzji.

W Krościenku n/Dunajcem wydano trzy decyzje, z których jedna dotyczyła obszaru zagrożonego osuwaniem ziemi i zawarto w niej zapis, że przedmiotowa działka położona jest na terenie narażonym na osuwanie ziemi i z tego względu na etapie sporządzenia projektu budowlanego należy wykonać stosowne opracowania geologiczne. W decyzjach dotyczących obszarów narażonych na ryzyko powodzi, podano że zgodnie z analizą regionalnego zarządu gospodarki wodnej działka jest narażona na oddziaływanie wód powodziowych, a realizacja zabudowy może nastąpić wyłącznie z pełną świadomością inwestora w tym zakresie. Ponadto projektant na etapie wykonywania dokumentacji budynku jest zobowiązany przyjąć rozwiązania projektowe zapewniające bezpieczeństwo użytkowania budynku.

W Czarnkowie wydano pięć decyzji, z których dwie dotyczyły projektowanych inwestycji, a pozostałe rozbudowy istniejących obiektów. Zawarto w nich następujące warunki: poziom posadowienia parteru powinien uwzględniać obszar zalewowy rzeki (z podaniem rzędnych dla których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi), budynki powinny być niepodpiwniczone, a w przypadku budynku stodoły z częścią inwentarską (hodowla koni) zawarto zapis o zakazie gromadzenia odchodów zwierzęcych na obszarze zalewowym.

W Mosinie wydano 30 decyzji. Z wyjaśnienia kierownika referatu planowania przestrzennego i budownictwa Urzędu Miejskiego wynikało, że decyzje o warunkach zabudowy na obszarze zalewu powodziowego o prawdopodobieństwie wystąpienia 1% wydawano w ramach istniejącej struktury wsi, tj. na zasadzie uzupełnienia zabudowy na wolnych działkach znajdujących się pośród działek już zabudowanych, bądź też uzupełnienia istniejącej zabudowy mieszkalnej. Tereny przewidziane do zabudowy, znajdujące się w strefie zalewu powodziowego o prawdopodobieństwie wystąpienia 1%, wyznaczone w Studium z 2010 r. nie zostały zwiększone w stosunku do Studium z 1998 r. Oznacza to akceptację istniejącego stanu rzeczy (zainwestowania) przy jednoczesnym braku zgody na wyznaczanie nowych terenów pod zabudowę na terenach zalewowych,

W Stepnicy wydano jedną decyzję, w której wskazano, że teren jest narażony na niebezpieczeństwo powodzi.

W Oławie wydano pięć decyzji, przy czym w trzech z nich nie wskazano, że teren jest narażony na niebezpieczeństwo powodzi.

We Wrocławiu, we wszystkich sześciu decyzjach poddanych kontroli⁵³ (spośród 281 wydanych), ustalających warunki zabudowy na terenach oznaczonych w Studium jako „obszary narażone na

⁵³ Próba obejmująca decyzje o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę dla nowych obiektów mieszkalnych wydane w miesiącach: wrzesień i październik 2008 r., marzec i kwiecień 2009 r., czerwiec i sierpień 2010 r. oraz wydane w badanym okresie decyzje dla terenu osiedla Kozanów objętego powodzią z 1997 r. lub zaliczonego do obszarów zalewowych w Studium.

ryzyko powodzi” zawarto wpisy informujące o zagrożeniu powodzią. Należy jednak zauważyć, że w czasie wydawania dwóch spośród tych decyzji (nr 377/10 z dnia 6 sierpnia 2010 r. i nr 408/10 z dnia 20 sierpnia 2010 r.) na terenie wnioskowanej lokalizacji nieruchomości obowiązywało „Studium ochrony przed powodzią dla zlewni rzeki Bystrzycy”, jako prawo miejscowe ustalone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy Prawo wodne. Studium to określało ten teren jako obszar potencjalnego zagrożenia powodzią, co powinno być uwzględnione przy wydawaniu przedmiotowych decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jako niezbędne dla otrzymania pozwolenia na budowę na terenach nieobjętych *mpzp*, powinny zawierać maksimum informacji dla organu wydającego zezwolenie. Brak wskazania w ww. decyzjach występowania ryzyka powodzi czy podtopień było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

3.2.4. Wykorzystywanie instrumentów prawno-organizacyjnych

3.2.4.1. Wydawanie decyzji zobowiązujących do podejmowania działań dotyczących środowiska

W wyniku kontroli stwierdzono, że w żadnej z kontrolowanych jednostek nie były wykorzystywane uprawnienia, wynikające z art. 154 ust. 1 *Poś*. Nie były bowiem wydawane decyzje ustalające wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia.

W kontrolowanym okresie tylko w trzech gminach, w trybie art. 363 *Poś*, wydano łącznie trzy decyzje nakazujące osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziaływała na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania, lecz tylko w jednym przypadku decyzja spowodowała dalsze działania, jedna decyzja została umorzona, a w przypadku jednej trwa postępowanie odwoławcze.

Wójt Gminy Gródek w dniu 19 września 2008 r. wydał decyzję nakazującą właścicielowi gospodarstwa rolnego: uszczelnienie okien w budynku, w którym znajdowały się urządzenia do czyszczenia zboża; trwałe obudowanie urządzeń odprowadzających zanieczyszczenia z oczyszczanego zboża oraz obsadzenie granicy posiadłości od strony sąsiedniej działki szpalerem drzew, w celu uniemożliwienia przedostawania się zanieczyszczeń na sąsiednie działki. Nakazał przedłożenie sprawozdania z wykonania decyzji w terminie do 30 czerwca 2009 r. Zobowiązany nie przedstawił sprawozdania, a przeprowadzone postępowanie administracyjne wykazało, że nałożone obowiązki nie zostały wykonane. W dniu 23 lutego 2010 r. Wójt Gminy Gródek wydał decyzję wstrzymującą użytkowanie urządzeń do czyszczenia zboża. Decyzja została wykonana.

Wójt Gminy Stepnica decyzją z dnia 16 marca 2010 r. nakazał przywrócenie do stanu poprzedniego rowu melioracyjnego poprzez wykonanie udroźnienia i stałego utrzymania rowu melioracyjnego oznakowanego jako W-ŁV na całej długości, w tym usunięcia zalegającego gruzu z powierzchni rowu i przywrócenie do stanu poprzedniego. Strona postępowania odwołała się od tej decyzji do SKO w Szczecinie, które wydało orzeczenie o uchyleniu w całości decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy wójt postępowanie umorzył.

Burmistrz Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna decyzją z dnia 26 listopada 2009 r. odmówił uchylenia ostatecznej decyzji z dnia 4 grudnia 2007 r., którą nakazał właścicielom posesji przywrócenie do dnia 31 stycznia 2008 r. poprzedniego stanu wody na gruncie poprzez wykonanie urządzeń zapobiegających spływowi wody na sąsiednią działkę. SKO w Warszawie decyzją z dnia 13 maja 2010 r. utrzymało w mocy decyzję Burmistrza z dnia 26 listopada 2009 r. Do czasu zakończenia kontroli postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone.

3.2.4.2. Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia

Wydawanie *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia*, w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko jest jednym z istotnych mechanizmów zarządzania środowiskiem.

W kontrolowanym okresie *decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia* wydawane były w 34 kontrolowanych jednostkach. W gminie *Konstancin-Jeziorna* decyzji takich nie wydawano. Na 955 *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, wydano 167 postanowień o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i 16 postanowień o przedłożeniu dokumentacji właściwej regionalnej dyrekcji ochrony środowiska. W pozostałych przypadkach wydano postanowienia o odstąpieniu od wykonania oceny oddziaływania na środowisko, które w większości były zgodne ze stanowiskiem organów opiniujących. Przypadki postanowień odmiennych od stanowiska państwowego inspektora sanitarnego odnotowano w sześciu jednostkach.

Analiza wydanych 429 *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach* nie wykazała nieprawidłowości. Stwierdzono, że warunki określone w *decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach* były zgodne z warunkami realizacji inwestycji ustalonymi w *Studium i mpzp*.

Zawartość raportów sporządzanych w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko była zgodna wymogami art. 66 *uuś*. W 19 gminach po przeprowadzeniu analizy raportów wzywano do ich uzupełnienia.

W *Złocińcu*, w czterech *decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach* na inwestorów nałożono obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej.

3.2.4.3. Nadzór nad realizacją działań dotyczących środowiska i ich koordynacja

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 20 kontrolowanych gminach nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za koordynację działań dotyczących środowiska, ewentualnie nadzór nad realizacją *POŚ*, czy zarządzanie środowiskiem.

We Wrocławiu nie wdrożono przewidywanego w POŚ z 2009 r. systemu zarządzania, który według założeń „powinien utożsamiać się z systemem zarządzania środowiskiem w Mieście Wrocławiu”⁵⁴. Nie zrealizowano ustalonych w tym programie zamierzeń co do powołania Zespołów – Wdrażającego i Realizacji, których zadaniem było m.in. zapewnienie koordynacji działań realizowanych w ramach POŚ, bieżące monitorowanie ich wykonania oraz prowadzenie sprawozdawczości. Realizacji tych zadań nie przypisano żadnemu stanowisku czy komórce w strukturze organizacyjnej urzędu miasta. W związku z tym w czasie kontroli NIK, w listopadzie 2010 r., w urzędzie brak było dokumentów (sprawozdań) ujmujących realizację zadań związanych z ochroną środowiska w latach 2008–2010 (trzy kwartały), a niepełne informacje w tym zakresie zostały sporządzone dla potrzeb niniejszej kontroli na podstawie informacji przekazanych przez jednostki realizujące.

⁵⁴ *POŚ z 2009 r.*, str. 116

Wójt Gminy Krościenko n/Dunajcem, nie ustalił koordynatora POŚ, a także nie spowodował oceniania stopnia jego wdrożenia, pomimo że w ww. Programie zapisano, iż za jego realizację odpowiedzialne są władze Gminy, które powinny wyznaczyć koordynatora (kierownika) wdrażania programu. W Urzędzie Gminy brak było jednostki organizacyjnej oraz osoby, której powierzono koordynację działań w zakresie środowiska i nadzór nad realizacją działań dotyczących zarządzania środowiskiem. Dopiero w czasie kontroli nadzór nad zadaniami w zakresie ochrony środowiska przypisany został do zadań Zastępcy Wójta.

Pomimo obowiązku, wynikającego z art. 379 ust. 1 *POŚ*, do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym swoją właściwością, w 16 spośród kontrolowanych gmin, tj. 46%, nie przeprowadzano takich kontroli. W innych gminach przeprowadzano kontrole planowe lub w związku z otrzymanymi skargami.

W Orzyszu pracownicy Urzędu Miejskiego przeprowadzali oględziny w związku ze skargami dotyczącymi odprowadzania ścieków do wód gruntowych lub jezior. W 2008 r. i 2009 – trzy razy, w i 2010 r. – dwa razy. Ponadto corocznie powoływano komisje do przeprowadzania kontroli utrzymania czystości i porządku na posesjach. W 2008 r. skontrolowano 741 gospodarstw, 2009 r. – 740 gospodarstw i 2010 r. – 664 gospodarstwa.

W Tarnowie pracownicy Urzędu Miejskiego przeprowadzili 26 z 27 planowanych kontroli w 2008 r., 30 na 27 planowanych w 2009 r. i do 30 września 2010 r. – cztery kontrole na 25 zaplanowanych. Ponadto straż miejska kontrolowała wywiązywanie się właścicieli nieruchomości z obowiązków określonych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie.

W Koninie pracownicy Urzędu Miejskiego, w 2008 r. przeprowadzili trzy kontrole planowe i 21 interwencyjnych, w 2009 r. – sześć planowych i 19 interwencyjnych, w 2010 r. – pięć planowych i 13 interwencyjnych.

We Wrocławiu pracownicy Urzędu Miejskiego przeprowadzili 15 kontroli z zakresu ochrony powietrza, 12 kontroli z zakresu ochrony przed hałasem, 21 kontroli dotyczących gospodarki wodno-ściekowej.

W Izabelinie pracownicy Urzędu Gminy przeprowadzali w latach 2008 – 2009 kontrole przestrzegania przepisów ochrony środowiska na terenie gminy, dotyczące m.in.: umów na wywóz nieczystości stałych i ciekłych – 51 kontroli, uciążliwości zapachowych – pięć, nielegalnego składowania odpadów – siedem, zniszczenia zieleni – 10 kontroli.

Pomimo uprawnień jakie daje art. 8b ust. 1 *ustawy o czystości i porządku w gminie*, 28 kontrolowanych jednostek, tj. 80%, nie podejmowało kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na odbieranie odpadów, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości, w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników 15 jednostek wnioskowano o prowadzenie kontroli i zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie środowiska i działalnością przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na odbieranie odpadów.

W wyniku kontroli ustalono, że 47% badanych jednostek nie korzystało z prowadzonej przez *wioś* i udostępnianej organom samorządu bazy danych o korzystaniu ze środowiska, zawierającej m.in.: informacje o ilości i jakości pobranej wody powierzchniowej i podziemnej; informacje o ilości, stanie i składzie ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi; informacje o wielkości, rodzaju i sposobie zagospodarowania terenu, z którego odprowadzane są ścieki. Informacje zawarte w bazie mogłyby być wykorzystywane w celu

bieżącego nadzoru nad środowiskiem na obszarze gminy i planowania podejmowanych działań lub ustalania priorytetów.

Ponadto dziewięć jednostek nie korzystało też z prowadzonej przez marszałka województwa wojewódzkiej bazy danych dotyczących gospodarowania odpadami wraz z rejestrem udzielanych zezwoleń w zakresie ich wytwarzania i gospodarowania, choć informacje te mogłyby być przydatne, na przykład przy sporządzaniu PGO.

Tylko w trzech kontrolowanych jednostkach (*Tarnów, Orzysz, Głogów*), tj. 8,6%, organy stanowiące gminy przeprowadziły, na podstawie art. 18a ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* kontrole działań wójta/burmistrza /prezydenta miasta w zakresie realizacji obowiązków dotyczących środowiska.

Jedynie w trzech jednostkach (*Tarnów, Żory, Wrocław*), rada miejska rozpatrywała, zgodnie z art. 8a ust. 1 *ustawy z dnia 29 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska*⁵⁵, informacje *wioś* o stanie środowiska. W pozostałych 32 jednostkach nie rozpatrywano takich informacji.

W kontrolowanym okresie organy stanowiące 11 gmin podejmowały, na podstawie art. 44 *ustawy o ochronie przyrody*, uchwały w sprawie ustanowienia lub zniesienia pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo krajobrazowego. Łącznie podjęto 19 takich uchwał, z czego siedem w sprawie zniesienia statusu pomnika przyrody i 12 w sprawie ustanowienia pomnika przyrody.

3.2.4.4. Zakresu wdrażania dobrowolnych systemów zarządzania środowiskowego ISO 14001 i EMAS

Wprowadzenie systemu zarządzania środowiskowego jest dobrowolnym zobowiązaniem, które może być przyjęte przez przedsiębiorstwo lub instytucje, do podejmowania działań technicznych i organizacyjnych w celu zmniejszenia oddziaływania tych jednostek na środowisko. Wprowadzenie zarządzania środowiskowego przez działające na terenie gminy podmioty w istotny sposób ułatwiałoby całościowe zarządzanie środowiskiem. Jednym z celów sformułowanych w *Polityce ekologicznej państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016*, jest jak najszersze przystępowanie do krajowego systemu ek zarządzenia i audytu (EMAS), rozpowszechnianie wiedzy wśród społeczeństwa o tym systemie i tworzenie korzyści ekonomicznych dla firm i instytucji będących w systemie.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w żadnej spośród 35 kontrolowanych gmin, urzędy gmin lub ich jednostki organizacyjne, nie przystąpiły do EMAS. Dwa urzędy (*Urząd Miejski Wrocławia i Urząd Miejski w Gliwicach*) wdrożyły system zarządzania środowiskowego wg ISO 14001. W *Urzędzie Miejskim Wrocławia* zakończenie prac nad wdrożeniem systemu EMAS, wraz z przeszkoleniem osób zaangażowanych, audytorów i administratorów sytemu przewidziano na I kwartał 2012 r.

Zgodnie ze stanowiskiem dyrektora Wydziału Środowiska i Rolnictwa w Urzędzie Miejskim Wrocławia, dotychczasowe korzyści i efekty osiągnięte w związku z wdrożeniem ISO 14001 polegały na:

⁵⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.

- wprowadzeniu obowiązku corocznego przeprowadzania przeglądu środowiskowego na terenie Urzędu;
 - zidentyfikowaniu aspektów środowiskowych bezpośrednich i pośrednich;
 - dostosowaniu działalności Urzędu do wymogów prawnych, w tym m.in. wprowadzeniu obowiązku stosowania kart ewidencji i przekazania odpadów przy odbiorach budowlanych związanych z remontami lub budową budynków Urzędu;
 - uzyskaniu wyróżnienia w XIV edycji oraz nagrody w XV edycji Polskiej Nagrody Jakości w kategorii organizacji publicznej;
 - dokonaniu wymiany 100% monitorów na nieszkodliwe dla środowiska ciekłokrystaliczne;
 - obniżeniu w 2008 r. zużycia papieru poprzez wdrożenie elektronicznego obiegu wniosków urlopowych;
 - zmniejszeniu ilości odpadów komunalnych przez zdawanie makulatury;
 - sukcesywnym wprowadzaniu segregacji odpadów;
 - wprowadzeniu zasady monitorowania energii cieplnej i elektrycznej oraz podejmowaniu działania celem ograniczenia ich zużycia;
 - określeniu wymogów wobec dostawców i wykonawców dla Urzędu;
 - utrzymaniu sprawności urządzeń pomiarowych;
 - wymianie żarówek tradycyjnych na energooszczędne trójpasmowe;
 - uwzględnieniu w planach remontów wymiany okien skutkującej 20% obniżeniem opłat za energię ciepłą w wyremontowanych budynkach;
 - przeprowadzeniu promującego postawy ekologiczne szkolenia pracowników Urzędu.
- Natomiast w związku z wprowadzeniem systemu EMAS oczekiwane są efekty takie jak:
- zwiększenie przejrzystości procedur;
 - wyjście organizacji na zewnątrz i poddanie się ocenie klienta zewnętrznego;
 - konieczność spełnienia (a nie jak w przypadku ISO dążenia do spełnienia) przez Urząd wymogów prawnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że na terenie 10 spośród kontrolowanych gmin działały łącznie 24 podmioty posiadające certyfikaty środowiskowe. Przy czym informacje o 2 funkcjonujących na terenie miasta Świnoujście, uzyskano w toku kontroli, o 12 zakładach z terenu Wrocławia zawarte były w *POŚ* z 2009 r.

W 63% badanych jednostek nie było informacji czy i jakie przedsiębiorstwa z terenu gminy wdrożyły normę ISO 14001 lub przystąpiły do EMAS. Żadna z kontrolowanych gmin nie podejmowała działań w celu propagowania uzyskiwania certyfikatów w zakresie zarządzania środowiskowego. *Urząd Miasta Tarnowa*, jako jedyny, przewidywał takie działania. W *POŚ* zaplanowano bowiem propagowanie certyfikatów w miesięczniku „Tarnów. pl”. Ponadto w *POŚ* dla miasta Tarnowa zawarty został zapis: „Rozważone zostanie wdrożenie przez *Urząd Miasta Tarnowa* oraz spółki miejskie *Systemu Zarządzania Środowiskowego*, co podniosłoby prestiż instytucji publicznej”.

Zdaniem NIK, uzyskany w wyniku kontroli obraz wskazuje, że większość organów gmin nie ma wystarczającej świadomości, iż szerokie wdrażanie systemu zarządzania środowiskowego, integrującego aspekty ekonomiczne i ekologiczne poprzez wymuszanie prowadzenia działalności, w której trwa ciągła kontrola i redukcja zużycia zasobów naturalnych pozytywnie wpisuje się w proces zrównoważonego rozwoju, ułatwiając zarządzanie środowiskiem na terenie gminy.

3.2.5. Instrumenty ekonomiczne

Zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, nalicza i pobiera z tego tytułu opłaty.

Jak wspomniano wcześniej opłaty takie naliczone zostały w 660 decyzjach wydanych w 16 gminach. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki niewłaściwego wymierzenia opłaty.

W Tarnowie, w jednej z 10 badanych decyzji opłata za usunięcie drzew, z odroczonym do 2012 r. terminem płatności, została zaniżona o 23 302,66 zł – błąd ten został odpowiednio skorygowany w trakcie niniejszej kontroli NIK.

W Łądku 47,1%, skontrolowanych zezwoleń na wycinkę 261 drzew i 200 m² powierzchni krzewów wydano bez przeprowadzenia oględzin w terenie. Łączna kwota nienaliczonych opłat wynosiła 458.239 zł, wnioski na wydanie zezwoleń nie zawierały wymaganych załączników, w tym: obwołu pni i mapek z naniesioną lokalizacją drzew i krzewów; ponadto w wyniku oględzin stwierdzono dwa przypadki usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia, łączna kwota nienaliczonych kar wynosiła 91.429,25 zł, decyzje o karach zostały wydane w czasie kontroli.

W Zgorzlecu, w 10 decyzjach, wydanych w 2010 r., opłaty zostały odroczone na okres trzech lat od daty wykonania nasadzeń zastępczych, co było niezgodne z art. 84 ust. 4, który stanowi, że opłata może być odroczone na okres trzech lat od daty wydania zezwolenia.

Do Urzędu Miejskiego Wrocławia, w latach 2008–2010 (trzy kwartały), z tytułu naliczonych opłat za usunięcie drzew i krzewów wpłacono łącznie 66.967 tys. zł⁵⁶. Analiza dokumentacji postępowań zakończonych wydaniem 162 decyzji (12 zezwalających na wycinkę drzew i krzewów z naliczeniem opłat w łącznej kwocie 19.119 tys. zł, 30 bez naliczania opłaty oraz 120 decyzji odmownych) wykazała, że w każdym przypadku opłata za wycinkę została określona w wysokości zgodnej z ustaloną w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie opłat dla poszczególnych rodzajów gatunków drzew⁵⁷ oraz obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 14 października 2008 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz kar za zniszczenie zieleni⁵⁸.

Kontrolowane jednostki z reguły egzekwowały wymierzone opłaty. W przypadku siedmiu z 16 jednostek, w których takie opłaty naliczono (Mysłowice, Żory, Konin, Mosina, Złocieniec, Oława, Głogów), zostały one wniesione do urzędów gmin/miast w pełnej wysokości i ustalonym terminie. Z opóźnieniem wniesiono opłaty do czterech urzędów.

Do Urzędu Miasta Świnoujście w terminie wpłacono 17.099,9 tys. zł, tj. 99% naliczonych opłat. Kwota 168,3 tys. zł została wpłacona z opóźnieniem, w efekcie prowadzonych działań egzekucyjnych.

Do Urzędu Miasta Tarnowa opłaty, naliczone w kwocie 56,0 tys. zł, zostały wniesione lecz w dwu przypadkach z opóźnieniem (1 i 15 dni), w związku z czym naliczono odsetki w wysokości 0,1 tys. zł.

Do Urzędu Miejskiego Wrocławia, pomimo upływu terminu, nie wpłacono kwoty 5,2 tys. zł, wynikającej z opłat naliczonych w jednej z 12 badanych decyzji. W związku z tym wszczęto postępowanie egzekucyjne.

W pięciu gminach (Orzysz, Zator, Trzebiatów, Zgorzelec, Brzeg Dolny) naliczone opłaty zostały odroczone, a wyznaczony termin wpłaty nie upłynął.

⁵⁶ 32.874 tys. zł w 2008 r., 23.079 tys. zł w 2009 r. i 11.014 tys. zł w III kwartałach 2010 r.

⁵⁷ Dz. U. z 2004 Nr 228, poz. 2306 ze zm.

⁵⁸ M.P. Nr 82, poz. 725.

Badanie decyzji wymierzających, na podstawie z art. 88 ust 1 ustawy o ochronie przyrody, kary za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów wykazało, że wysokość kar nie zawsze ustalana była właściwie.

W Tarnowie, w decyzji ustalającej karę za usunięcie bez wymaganego zezwolenia 74 dębów (o obwodzie pni od 23 do 113 cm) oraz 24 topól (o obwodzie pni od 17 do 51 cm) jej wysokość została zaniżona o 40.680,13 zł, co było spowodowane zastosowaniem niewłaściwego współczynnika dla 2 dębów o obwodzie pni 113 cm. Decyzja została skorygowana w czasie kontroli, ustalona kara łączna wynosiła 2.388.041,12 zł.

We Wrocławiu, w jednym przypadku karę w wysokości 30.577,50 zł za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia odroczone pod warunkiem posadzenia pięciu drzew, co było niezgodne z art. 88 ustawy o ochronie przyrody. Działanie takie wyjaśniono uwzględnieniem słusznego interesu strony. Stwierdzono bowiem, że drzewo zostało usunięte bez wymaganego zezwolenia, ale strona działała w dobrej wierze. Drzewo było martwe, nie pełniło swoich podstawowych funkcji przyrodniczych i zagrażało bezpieczeństwu mienia i ludzi. Ustawa nie precyzuje wszystkich możliwych rozwiązań do poszczególnych sytuacji. Wobec powyższego zastosowanie tak dotkliwej kary dla osoby fizycznej, przy nieznacznej szkodliwości czynu (martwe drzewo), byłoby szkodliwe społecznie, mogłoby narazić opinię organu, który nie rozpatrzył wszystkich okoliczności, w tym wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu strony (art. 7 Kpa). Nałożenie kary, a następnie odroczenie jej pod warunkiem posadzenia pięciu sztuk drzew jest korzystniejsze dla środowiska przyrodniczego i bardziej edukacyjne, niż działanie fiskalne wobec osoby fizycznej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że kontrolowane jednostki miały trudności z wyegzekwowaniem wymierzonych kar. W 3 gminach naliczone kary za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, w wysokości 2.125,4 tys. zł, nie zostały wpłacone.

Do Urzędu Miasta Mysłowice nie wpłacono kary wysokości 2.071,2 tys. zł (w tym 27,4 tys. zł odsetek). W dniu 22 października 2010 r. Urząd Skarbowy w Dąbrowie Górniczej poinformował o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, które było nieskuteczne (ukarany podmiot nie posiadał rachunku bankowego, nieruchomości i nie ustalono jego siedziby pod wskazanymi adresami).

Do Urzędu Miejskiego w Orzyszu nie wpłacono kary w wysokości 50,0 tys. zł. W czasie trwania kontroli NIK wystawiono wezwanie do zapłaty.

Do Urzędu Gminy Gródek nie wpłacono kary w wysokości 4,2 tys. zł. Wystawiono tytuł wykonawczy.

W trzech gminach kary zostały wpłacone z opóźnieniem.

Do Urzędu Miejskiego w Mosinie karę w wysokości 21,0 tys. zł wpłacono z opóźnieniem, w czasie kontroli naliczono odsetki w kwocie 0,4 tys. zł.

Do Urzędu Miejskiego w Złocięcu wpłaty kary w wysokości 45,8 tys. zł (w tym 13,9 tys. zł odsetek) dokonano w grudniu 2008 r., po wystawieniu tytułu wykonawczego. Postępowanie przed WSA zostało zakończone w listopadzie 2007 r. a dotyczyło decyzji z 2005 r.

Do Urzędu Miasta Świnoujście wpłaty kwoty 150,4 tys. zł (69,3%) dokonano po terminie, naliczono i wyegzekwowano odsetki w wysokości 18,9 tys. zł.

W czterech kontrolowanych jednostkach (Tarnów, Stepnica, Płoty, Wrocław) postępowania w sprawie wymierzenia kar nie zostały zakończone, w związku z wniesionymi odwołaniami.

We Wrocławiu, decyzją z 8 lipca 2009 r. wymierzono podmiotowi gospodarczemu administracyjną karę pieniężną w kwocie 323.048,60 zł za usunięcie bez zezwolenia czterech drzew. Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu w dniu 1 września 2009 r. uchyliło i przekazało do ponownego rozpatrzenia przedmiotową decyzję, wskazując na konieczność doprecyzowania okoliczności usunięcia przedmiotowych drzew. Do czasu zakończenia kontroli NIK, w grudniu

2010 r., tj. po upływie roku i trzech miesięcy, nie ustalono zasadności i nie wydano ponownej decyzji.

We wcześniejszych fragmentach *Informacji*, wskazano już, że nie wszystkie kontrolowane jednostki stosowały, określone przepisami prawa, finansowe bodźce do selektywnej zbiórki odpadów, poprzez wprowadzenie niższej stawki opłat za ich odbiór.

Tylko w dziewięciu spośród kontrolowanych jednostek motywowano mieszkańców do usuwania wyrobów zawierających azbest, poprzez dofinansowywanie jego usunięcia i transportu, głównie ze środków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W niektórych gminach, posiadających *Programy usuwania azbestu i wyrobów azbestowych*, nie stosowano tego mechanizmu finansowego lub nie wykorzystywano posiadanych możliwości finansowych.

W gminie *Koło* nie ustalono szczegółowych zasad finansowania usuwania azbestu i wyrobów azbestowych, choć zobowiązywał do tego przyjęty przez Radę Gminy w *Kole*, w dniu 22 maja 2009 r. Program usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest dla gmin będących członkami Związku Międzygminnego *Kolski Region Komunalny*.

W *Koninie*, w 2010 r. zaprzestano współfinansowania ze środków budżetowych inwestycji osób fizycznych, zmierzających do usuwania elementów budowlanych zawierających azbest i wyroby azbestowe, z uwagi na likwidację w 2010 r. gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Kierownik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w *Koninie* zapewniła, że w oparciu o nowe regulacje prawne, Urząd przygotowuje w tej sprawie projekt uchwały Rady Miasta, który wznowi możliwość dofinansowania osób prywatnych w 2011 r.

W *Lądku*, z kwoty 60,5 tys. zł, określonej umową z Powiatem *Ślępeckim* na dofinansowanie zadań dotyczących likwidacji azbestu i wyrobów zawierających azbest, w kontrolowanym okresie wykorzystano jedynie 28,2 tys. zł (46,4%) na likwidację 2.331 m² powierzchni pokrytej wyrobami zawierającymi azbest. Na terenie gminy łącznie 2.481 obiektów budowlanych było pokrytych azbestem, a tylko w 2009 r. do Urzędu Gminy *Lądek* wpłynęło 12 wniosków o dofinansowanie likwidacji wyrobów zawierających azbest o łącznej powierzchni 2.477 m², jednak zrealizowano tylko cztery wnioski na łączną powierzchnię 839 m².

W żadnej z kontrolowanych gmin nie planowano i nie ustalano, w celu wspierania i propagowania przystępowania do EMAS, korzyści ekonomicznych dla firm i instytucji będących w systemie, co przewiduje *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*.

W kontrolowanych jednostkach, wydatki ze środków gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (funkcjonujących do końca 2009 r.) wyniosły w 2008 r. od 0,0 (*Łabowa*) do 18.898,4 tys. zł (*Wrocław*), w 2009 r. od 0,0 (*Łabowa* i *Gródek*) do 30.943,8 tys. zł (*Wrocław*). Środki te przeznaczono m.in. na:

- w *Tarnowie* – remonty, odmulanie, konserwację rowów i potoków, zabezpieczenie przed powodzią; urządzenie i utrzymanie terenów zieleni, zadrzewień, zakrzewień i parków; opiekę nad bezdomnymi zwierzętami; edukację ekologiczną, dofinansowanie „niskiej emisji”; wykonanie opinii, badań i ekspertyz w zakresie ochrony środowiska; termomodernizację obiektów użyteczności publicznej.
- w *Czarnkowie* – edukację ekologiczną; dokumentację techniczną i budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej; opracowanie programu usuwania wyrobów zawierających azbest i planu gospodarki odpadami; usuwanie i utylizację azbestu.
- w *Goniądzu* – zakup pojemników i worków do selektywnej zbiórki odpadów; likwidację nielegalnych wysypisk.

- w Zgorzelcu – edukację ekologiczną; pielęgnację i utrzymanie terenów zielonych i parków; opiekę nad bezdomnymi zwierzętami; realizację programów ekologicznych „Sprzątanie świata” i „Zielona szkoła”; remont sieci wodociągowej.
- we Wrocławiu – wymianę okien i termomodernizację jednostek oświatowych, wykonanie mapy akustycznej miasta i recenzje do jej wykonania, konserwację komunalnych urządzeń melioracyjnych, pielęgnację drzewostanu i nowe nasadzenie w miejskim ZOO oraz Torach Wyścigów Konnych, udzielono wsparcia finansowego dla wydawnictw, konkursów oraz imprez związanych z tematyką ekologiczną.

W badanym okresie 24 kontrolowane jednostki pozyskały środki Unii Europejskiej na realizację projektów dotyczących środowiska. W 19 gminach, ze środków tych realizowano projekty dotyczące gospodarki wodno-ściekowej (budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków). W 10 gminach środków unijnych nie pozyskano, jednak tylko trzy z nich (*Brzeg Dolny, Krościenko, Nowy Dwór Mazowiecki*) nie składały wniosków o dofinansowanie. Wnioski pozostałych jednostek zostały odrzucone, umieszczone na liście rezerwowej lub były w trakcie rozpatrywania.

W toku kontroli nie ustalono całkowitej wysokości środków wydatkowanych na działania prośrodowiskowe i realizację zadań przewidywanych *POŚ* wraz z *PGO*. Wynikało to m.in. z faktu, że w kontrolowanych jednostkach nie było dokumentów zbiorczych (zestawień, sprawozdań), obrazujących stopień wykonania zadań realizowanych w ramach planów operacyjnych *POŚ* w latach 2008–2010 (trzy kwartały), w wielu z nich nie opracowywano raportów i sprawozdań z realizacji zadań ujętych w dokumentach strategicznych, a w niektórych dokumentach ujmowano zadania inwestycyjne, nie mające prośrodowiskowego charakteru.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli, w pięciu urzędach gmin województwa mazowieckiego przeprowadzona była doraźna kontrola rozpoznawcza, której wyniki wykorzystane zostały w treści niniejszej *Informacji*. W celu jak największego zróżnicowania badanej próby, do kontroli wytypowano zarówno gminy wiejskie, miejskie jak i miasta na prawach powiatu, położone na terenie 8 województw.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło sześć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz pięć Delegatur NIK w: Białymstoku, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.3.

W efekcie kontroli, łącznie z kontrolą rozpoznawczą, sporządzono 35 protokołów kontroli. Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. W stosunku do wystąpienia skierowanego do Prezydenta Miasta Wrocławia, zgłoszone zostały zastrzeżenia. Uchwałą Komisji Odwoławczej NIK – Delegatury we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2011 r., zatwierdzoną postanowieniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 stycznia 2011 r., trzy z czterech zastrzeżeń oddalono.

We wszystkich jednostkach odnotowano występowanie nieprawidłowości i uchybień. W jednej jednostce kontrolowana działalność została oceniona pozytywnie pomimo uchybień, w 28 – pozytywnie pomimo występowania nieprawidłowości, w sześciu jednostkach negatywnie w całości lub części.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 225 wniosków pokontrolnych. Wnioskowano w nich m.in. o: zaktualizowanie programu ochrony środowiska i/lub planu gospodarki odpadami; wprowadzenie mierników umożliwiających okresową ocenę stopnia realizacji *POŚ*; opracowanie raportu z realizacji *POŚ*; opracowanie i terminowe przedkładania radzie gminy sprawozdania z realizacji *PGO*; założenie i bieżące prowadzenie ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków; dokonanie oceny aktualności *Studium* i *mpzp* oraz przekazanie ich radzie miasta; doprowadzenie do zgodności pomiędzy *Studium* i *POŚ*, w tym w zakresie planowanej ochrony wartościowych przyrodniczo obszarów oraz obszarów narażonych na ryzyko powodzi; podjęcie działań dla ochrony cennych przyrodniczo obszarów; skuteczne egzekwowanie terminowego składania przez przedsiębiorców informacji dotyczących odbieranych odpadów oraz o właścicielach nieruchomości, z którymi zawarto lub rozwiązano umowy na odbiór odpadów komunalnych i nieczystości płynnych; zapewnienie utworzenia i wyposażenia magazynu przeciwpowodziowego; podjęcie działań w celu doprowadzenia do uchwalenia przez radę miasta planu usuwania wyrobów zawierających azbest; doprowadzenie do objęcia wszystkich mieszkańców zorganizowanym systemem odbioru odpadów komunalnych; podjęcie działań w celu wprowadzenia niższej stawki opłaty, jeżeli odpady komunalne są

zbierane i odbierane w sposób selektywny; wykorzystywanie uprawnień wynikających z art. 8b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do prowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenie na zbieranie i odprowadzanie odpadów komunalnych i nieczystości płynnych; przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, wymaganych postanowieniami w art. 379 ust. 1 *PoŚ*; wyeliminowanie uchybień w postępowaniach w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na wycinkę drzew i krzewów; przedkładanie marszałkowi województwa informacji o rodzaj, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska; respektowanie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym; realizowanie działań zakładanych dokumentami strategicznymi; systematyczne monitorowanie wdrażania *POŚ*; podjęcie działań dyscyplinujących właścicieli posesji w celu wywiązywania się z obowiązku utrzymania czystości i porządku; sprawdzenie oraz udokumentowanie miejsca i terminu nasadzeń nowych drzew dla podmiotów, którym nałożono taki obowiązek; podjęcie działań w celu przygotowania szczegółowych zasad finansowania usuwania azbestu; wykorzystanie wojewódzkiej bazy informacji o korzystaniu ze środowiska prowadzonej przez wioś do zarządzania środowiskiem; wydawanie zezwoleń na wycinkę drzew każdorazowo po przeprowadzeniu stosownych postępowań i rzetelne ich dokumentowanie; przedkładanie marszałkowi województwa pełnej informacji z realizacji krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych z podaniem liczby mieszkańców obsługiwanych przez tabor asenizacyjny oraz ilości ścieków dostarczanych taborem asenizacyjnym do oczyszczalni; doprowadzenie do zgodności stanu faktycznego istniejących na terenie gminy form ochrony przyrody z ujętym w ewidencji i sprawozdaniach w zakresie liczby istniejących pomników przyrody; zapewnienie realizacji obowiązku uwzględniania, przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, obszarów ustalanych w studium ochrony przeciwpowodziowej przez Dyrektora RZGW; wzmożenie działań mających na celu ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji w stopniu pozwalającym na uzyskanie wymaganych wskaźników redukcji składowanych odpadów; wprowadzenie do decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego budynkami mieszkalnymi na obszarze oznaczonym w *Studium* jako obszar potencjalnego zagrożenia powodzią zapisów informujących o tym; podjęcie działań mających na celu zapewnienie warunków do właściwej realizacji obowiązku odbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego od mieszkańców; zapewnienie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko opracowywanych i aktualizowanych dokumentów tego wymagających; rozważenie wprowadzenia wewnętrznych procedur dotyczących: monitorowania wpływu opłat za usunięcie drzew i krzewów.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast poinformowali m.in., że:

- podjęto działania w celu aktualizacji lub przyjęcia już zaktualizowanego *POŚ*;
- sporządzane są sprawozdania i raporty z realizacji ww. dokumentów;
- zostaną przeprowadzone kontrole w gospodarstwach, w których brak jest pojemników na odpady;
- zostanie powołana komisja, która będzie prowadziła kontrolę opróżniania szamb; rozpoczęto procedurę zmiany *Studium*;

- w budżecie na 2011 r. zaplanowano środki na aktualizację programów ochrony środowiska i usuwania wyrobów zawierających azbest;
- utworzono magazyn przeciwpowodziowy;
- założono ewidencję przydomowych oczyszczalni ścieków;
- wystąpiono do podmiotów odbierających odpady o przekazywanie wymaganych informacji;
- zaplanowano aktualizację strategii rozwoju gminy;
- przystąpiono do aktualizacji *PGO*;
- w projekcie budżetu na 2011 r. ujęto środki na wykonanie aktualności *Studium*;
- pisemnie wystąpiono do podmiotów odbierających odpady z przypomnieniem o obowiązku zawarcia umów z właścicielami nieruchomości oraz składaniu comiesięcznych informacji o zawartych i rozwiązanych umowach;
- rozpoczęto aktualizację ewidencji umów na odbiór odpadów komunalnych, po jej zakończeniu prowadzone będą postępowania w stosunku do właścicieli, którzy nie zawarli umów;
- realizacja programu ochrony środowiska będzie monitorowana;
- wprowadzono korekty w działaniach przy wydawaniu zezwoleń na wycinkę drzew;
- w aktualizacji programu ochrony środowiska zostaną ujęte zadania wyłącznie w kompetencji gminy z miernikami postępu ich wykonania;
- dokonano sprawdzenia wykonania nasadzeń drzew przez podmioty, na które nałożono taki obowiązek;
- wystąpiono do wioś o: przedstawienie radzie gminy informacji o stanie środowiska, jak również o przyznanie prawa dostępu do wojewódzkiej bazy danych o korzystaniu ze środowiska;
- do Urzędu Marszałkowskiego przekazane będą wykazy substancji stwarzający szczególne zagrożenie dla środowiska;
- na 2011 r. zaplanowano wdrożenie elektronicznego systemu informacji pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi komunalne a Urzędem Gminy, co zwiększy nadzór nad przekazywaniem wymaganych informacji i umożliwi prowadzenie pełnych kompletnych rejestrów umów na odbiór odpadów, zbiorników bezodpływowych;
- na 2011 r. zaplanowano zwiększenie ilości pojemników do selektywnej zbiórki odpadów;
- prowadzona jest weryfikacja realizacji obowiązków wykonania rekompensujących nasadzeń drzew i krzewów;
- wprowadzona zostanie zasada, że wszystkie sprawy dotyczące usunięcia drzew z nieruchomości stanowiących własność gminy będą kierowane do specjalisty ds. leśnictwa i zadrzewień w celu przygotowania stosownych wniosków do starosty;
- wprowadzono zapis o potencjalnym zagrożeniu powodzią w jednej z decyzji o warunkach zabudowy;
- realizacja zadań z zakresu edukacji ekologicznej będzie monitorowana;
- zostanie opracowany plan kontroli zakresie przestrzegania i stosowanie przepisów ochrony środowiska i sposobu wykonywaniu usług komunalnych.

Ogółem zrealizowanych zostało 133 wnioski, w trakcie realizacji było 70, nie podjęto realizacji 22 wniosków.

Efekty finansowe kontroli wyniosły 2.271.409,75 zł.

Uzyskano korzyści finansowe w wysokości 64.381,19 zł w tym z tytułu:

- skorygowania, w toku kontroli w *Urzędzie Miasta Tarnowa*, zaniżonej opłaty za usunięcie drzew oraz zaniżonej kary za usunięcie drzew bez zezwolenia, na łączną kwotę 63.982,79 zł;
- naliczenia, w toku kontroli w *Urzędzie Miejskim w Mosinie*, odsetek w kwocie 398,4 zł od nieterminowo wniesionej opłaty za usunięcie drzew.

Stwierdzono uszczuplenie środków w wysokości 2.207.028, 56 zł z tytułu niepobranych lub nienaliczonych opłat oraz niewymierzonych kar z tytułu usunięcia drzew lub krzewów, z tego w *Urzędzie Gminy Łądek* w kwocie 549.668,25 zł i *Urzędzie Miejskim Wrocławia* w kwocie 1.657.369,31 zł.

5. Załączniki

5.1. Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁹ zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1),
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (pkt 3),
- zieleni gminnej i zadrzewień (pkt 12),
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (pkt 14).

I. Obowiązki gmin w zakresie planowania i programowania działań dotyczących środowiska

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶⁰, zwanej dalej „Poś”, polityki, strategii, plany lub programy dotyczące m.in. gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa i wykorzystywania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

W myśl art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶¹, zwana dalej „uoop”, cele ochrony przyrody są realizowane m.in. przez: uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Poś organ wykonawczy gminy, w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając wymagania, o których mowa w art. 14.

W przypadku projektów gminnych programów ochrony środowiska podlegają one zaopiniowaniu przez organ wykonawczy powiatu (art. 17 ust. 2 pkt 3 Poś).

Gminne programy ochrony środowiska uchwała rada gminy (art. 18 ust. 1 Poś).

Z wykonania ww. programów organ wykonawczy gminy sporządza co 2 lata raporty, które przedstawia się radzie gminy (art. 18 ust. 2 Poś).

Kwestie związane ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko uregulowane zostały w Dziale IV - art. 46-58 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji

⁵⁹ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

⁶¹ Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶², zwanej dalej „uuiś”.

Zgodnie z art. 46 pkt 1-3 w związku z art. 51 ust. 1 uuiś przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego, strategii, planów lub programów w dziedzinie m.in. gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, a także strategii, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony.

Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 47 uuiś).

W art. 48 uuiś ustawy określone zostały podstawy uzasadniające odstąpienie od obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Przepis art. 50 uuiś wprowadza generalny obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku wprowadzania zmian (bez względu na ich zakres) w już przyjętych dokumentach, o których mowa w art. 46 lub 47.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁶³ dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5⁶⁴, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska, opracowywane są plany gospodarki odpadami.

Organy wykonawcze gminy opracowują projekt gminnego planu gospodarki odpadami, a plan ten stanowi część gminnego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska (art. 14 ust. 5 i 6 ustawy o odpadach).

W miastach, w których funkcje organów powiatu sprawują organy gminy, plan gospodarki odpadami obejmuje zadania planu powiatowego i gminnego (art. 14 ust. 9 ustawy o odpadach).

Organy wykonawcze gmin, będących członkami związków międzygminnych, mogą opracować jeden projekt wspólnego planu gospodarki odpadami, obejmujący zadania gminnego planu gospodarki odpadami (art. 14 ust. 11 ustawy o odpadach).

⁶² Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. Do dnia 14 listopada 2008 r. kwestie dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko regulowany był w Dział VI – art. 40-57 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

⁶³ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

⁶⁴ - zapobieganie powstawaniu odpadów lub ograniczenie ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania;
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska odzysku, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów;
- zapewnienie zgodnego z zasadami ochrony środowiska unieszkodliwiania odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi.

Organ wykonawczy gminy przygotowuje sprawozdanie z realizacji gminnego planu gospodarki odpadami, obejmujące okres dwóch lat kalendarzowych, według stanu na dzień 31 grudnia roku kończącego ten okres, i przedkłada go radzie gminy i zarządowi powiatu, w terminie do dnia 31 marca po upływie okresu sprawozdawczego (art. 14 ust. 12b i 13 ustawy o odpadach).

Gminny plan gospodarki odpadami powinien być zgodny z powiatowym planem gospodarki odpadami (art. 15 ust. 2 ustawy o odpadach).

Gminny plan gospodarki odpadami obejmuje odpady komunalne powstające na obszarze danej gminy oraz przywożone na jej obszar z uwzględnieniem odpadów komunalnych ulegających biodegradacji oraz odpadów niebezpiecznych zawartych w odpadach komunalnych (art. 15 ust. 7a ustawy o odpadach).

Podstawową regulacją w zakresie zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁵, zwana dalej „upzp”.

Natomiast w myśl art. 71 ust. 1 Poś, zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji m.in. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ww. planach i studiach w szczególności:

- 1) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu;
- 2) ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska (art. 71 ust. 2 Poś).

Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych (art. 71 ust. 3 Poś).

Przepis art. 72 ust. 1 Poś stanowi, że 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:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;
- 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
- 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;

⁶⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

- 6) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- 7) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego:

- 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,
- określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi (art. 72 ust. 2 i 3 Poś).

Wymagania, o których mowa powyżej, określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych⁶⁶, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 72 ust. 4 Poś).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 upzp w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium".

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium, dla obszaru w granicach administracyjnych gminy, zawierające część tekstową i graficzną, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ust. 2 i 3 upzp).

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Natomiast studium nie jest aktem prawa miejscowego. (art. 9 ust. 4 i 5 upzp)

W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z:

- stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
- stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
- występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami – art. 10 ust. 1 pkt 2, 3, 6, 9, 13 upzp.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 14, 15 i 16 upzp, w studium określa się m.in.:

⁶⁶ Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust. 5 Poś).

- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy;
- obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości;
- obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych⁶⁷;
- obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji;
- granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Przepis art. 11 upzp zawiera listę czynności wchodzących w zakres kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta, składających się na szczegółową procedurę sporządzania projektu studium. Zgodnie z art. 28 ust 1 upzp naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 12. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium (art. 12 ust. 1 upzp).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami, o których mowa w ust. 1, oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 12 ust. 2 upzp).

Zgodnie z art. 14 ust. 1, 4 i 6 upzp w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę, z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej mpzp lub "planem miejscowym", z tym, że planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych.

Integralną częścią uchwały, o której mowa powyżej, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (art. 14 ust. 2 upzp).

Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium (art. 14 ust. 3 upzp).

⁶⁷ Od dnia 18 marca 2011 r. brzmienie art. 10 ust. 2 pkt 11 jest następujące: „obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych”.

Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych (art. 14 ust. 5 upzp).

Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne⁶⁸ i jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 7 i 8 upzp).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 upzp wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi⁶⁹, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Przepis art. 15 ust. 2 upzp określa obligatoryjne elementy planu miejscowego. Ujęcie w projekcie m.p.z.p. obowiązkowych ustaleń określonych w ust. 2 wymaga ustosunkowania się do każdego zagadnienia wymienionego w pkt 1-12. Zatem nawet gdy na terenie objętym pracami planistycznymi nie występują obiekty zabytkowe lub dobra kultury współczesnej, o których mowa w pkt 4, to w treści projektu powinna znaleźć się odpowiednia informacja o braku tego typu obiektów lub dóbr.

Zamieszczenie w projekcie mpzp ustaleń wymienionych w ust. 3 art. 15 upzp jest fakultatywne w tym znaczeniu, że w przypadku gdy w zamierzeniach planistycznych nie przewiduje się inwestycji wymienionych w komentowanym przepisie, bądź gdy na terenie objętym pracami planistycznymi nie znajdują się obszary lub obiekty wymienione w pkt 1-10, organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do zagadnienia, które w konkretnej sytuacji jest zagadnieniem bezprzedmiotowym.

⁶⁸ - ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.) - zgodnie z art. 53 ust. 1 tej ustawy: "Dla terenu górniczego sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.",

- ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412 ze zm.); w myśl przepisu art. 5 ust. 1: "Gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej.",

- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.); w tym przypadku obowiązek sporządzenia m.p.z.p. odnosi się do obszarów, na których utworzono park kulturowy (art. 16 ust. 6).

- ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.).

Obowiązek sporządzenia m.p.z.p. może też wynikać z postanowień gminnego studium (art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp).

⁶⁹ Należy do nich zaliczyć zwłaszcza przepisy:

- ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1399 ze zm.),

- ustawy z dnia 31 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1502, ze zm.),

- ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.),

- ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.),

- ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.),

- ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412 ze zm.),

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.),

- ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.),

- ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194),

- ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.),

- ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

Przepis art. 17 upzp normuje szczegółowo tryb sporządzania mpzp i stanowi w znacznej części powielenie etapów postępowania w sprawie sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (art. 20 ust. 1 upzp).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust. 2 upzp).

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z:

- 1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. 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;
- 2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
- 3) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
- 4) ustalenia w trybie przepisów ustawy - Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 73 ust. 1 Poś).

Linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym:

- 1) ochronę walorów krajobrazowych;
- 2) możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt (art. 73 ust. 2 Poś).

Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś (art. 114 ust. 1 Poś).

W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego (art. 32 ust. 1 upzp).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych,

a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 (art. 32 ust. 2 upzp).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 upzp ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 upzp).

Zgodnie z art. 51 ust. 1 upzp w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do:

- 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim - wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa;
- 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym - wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 upzp).

II. Inne wybrane obowiązki gmin

1. Ochrona środowiska

Zgodnie z art. 75 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 ustawy, wójt, burmistrz i prezydent miasta wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, tzn. wymienionych w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko⁷⁰.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedza wydanie innych decyzji organu. Przepis art. 72 ust. 1 ustawy wprowadził zamknięty katalog decyzji, których wydanie musi być poprzedzone uzyskaniem przez podmiot zainteresowany realizacją przedsięwzięcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (oczywiście odnosi się to tylko do przedsięwzięć wymienionych w art. 71 ust. 2 ustawy) i dotyczy to m.in. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - wydawanej na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać poprzedzone przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zgodnie z art. 63

⁷⁰ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm. – uchylone z dniem 15 listopada 2010 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397).

ust. 1 uuiś obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie uwarunkowania określone w art. 63 ust. 1 pkt 1-3.

Postanowienie wydaje się również, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 63 ust. 2 uuiś).

W odniesieniu do obszarów Natura 2000, przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymagać mogą również przedsięwzięcia inne niż mogące znacząco oddziaływać na środowisko.

Wójt, burmistrz lub prezydent właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 96 ust. 1 uuiś).

Jeżeli uzna, że przedsięwzięcie to może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wydaje postanowienie w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów wymienionych w pkt 1-5 (art. 96 ust. 3 uuiś).

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o której mowa w art. 62 ust. 2, przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 96 ust. 1, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami, w drodze decyzji:

- nałożyć na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza obowiązki, o których mowa w art. 147 ust. 1, 2 i 4, lub obowiązki nałożone w trybie art. 56 ust. 4 pkt 1, jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych; do wyników przeprowadzonych pomiarów stosuje się odpowiednio przepis art. 147 ust. 6 (art. 150 ust. 1 Poś w związku z art. 378 ust. 3 pkt 1)⁷¹;
- ustalić wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska (art. 154 ust. 1 Poś w związku z art. 378 ust. 3 pkt 1).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne nie będące przedsiębiorcami, przyjmuje:

- wyniki pomiarów, o których mowa w art. 149 i 150 Poś,
- zgłoszenia, o których mowa w art. 152 ust. 1 Poś (art. 378 ust. 3 pkt 2 i 3 Poś).

Zgodnie z art. 157 ust. 1 i 2 Poś rada gminy może, w drodze uchwały, ustanawiać ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których

⁷¹ Standardy określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji (Dz. U. Nr 260, poz. 2181) – uchylone z dniem 25 maja 2011 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 kwietnia 2011 r. w sprawie standardów emisji z instalacji (Dz. U. nr 95, poz. 558).

emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, jednakże ograniczenia te nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zbiera informacje od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami o rodzaju ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (m.in. azbest, PCB) i przedkłada marszałkowi województwa⁷², do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, według stanu na dzień 31 grudnia, informacje o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (art. 162 ust. 4-6 Poś oraz § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska⁷³)

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko (art. 363 Poś).

Zgodnie z art. 368 ust. 1 Poś w razie naruszenia warunków decyzji określającej wymagania dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, prowadzonej przez osobę fizyczną w ramach zwykłego korzystania ze środowiska, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji; art. 367 ust. 2-4 Poś stosuje się odpowiednio.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, wstrzymać użytkowanie instalacji lub urządzenia, jeżeli osoba fizyczna nie dostosowała się do wymagań decyzji, o której mowa w art. 363 (art. 368 ust. 2 Poś).

Przepisów art. 367 ust. 1 lub art. 368 nie stosuje się, jeżeli zachodzą przesłanki do wydania decyzji zgodnie z art. 364 lub 365 (art. 369 Poś).

Po stwierdzeniu, że ustały przyczyny wstrzymania działalności lub użytkowania, na podstawie decyzji, o których mowa powyżej, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na wniosek zainteresowanego, wyraża zgodę na podjęcie wstrzymanej działalności lub użytkowania (art. 372 Poś).

Zgodnie z art. 379 ust. 1 Poś wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym ich właściwością.

Do dnia 31 grudnia 2009 r. organy wykonawcze gminy zarządzały gminnymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Natomiast w związku z nowelizacją ustawy – Prawo ochrony środowiska z dniem 1 stycznia 2010 r. zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw⁷⁴ zlikwidowane zostały gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Należności i zobowiązania gminnych funduszy, w tym nieściągnięte należności i nieregulowane zobowiązania, stały się należnościami i zobowiązaniami budżetów gmin (art. 16 ust. 2 ww. ustawy).

⁷² Do 31 grudnia 2007 r. informacje należało przedkładać wojewodzie.

⁷³ Dz. U. Nr 124, poz. 1033. Do dnia 20 sierpnia 2009 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2002 r. w sprawie sposobu przedkładania wojewodzie informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska (Dz. U. Nr 175, poz. 1439).

⁷⁴ Dz. U. Nr 215, poz. 1664.

Środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych gminnych funduszy stały się dochodami budżetów gmin oraz podlegają przekazaniu na rachunki budżetów gmin (art. 16 ust. 3 ww. ustawy).

Środki pieniężne, o których mowa w ust. 3, oraz odzyskane należności pomniejszone o zobowiązania, o których mowa w ust. 2, przeznacza się na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 18, 21-25, 29, 31, 32, 38-42 Poś (art. 16 ust. 4 ww. ustawy).

Gminy miały obowiązek dostosować uchwały budżetowe na rok 2010 do przepisów niniejszej ustawy w terminie 3 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 16 ust. 5 ww. ustawy).

2. Ochrona przyrody

Zgodnie z art. 44 ust. 1 i 3 uoop⁷⁵ rada gminy, w drodze uchwały, ustanawia pomnik przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytek ekologiczny lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy, a także znosi te formy przyrody.

Od dnia 1 sierpnia 2009 r. projekty uchwał, o których mowa w ust. 1 i 3, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 44 ust. 3a uoop).

Zniesienie formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, następuje w razie utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego (art. 44 ust. 4 uoop).

Zgodnie z art. 78 uoop rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zieleni i zadrzewienia.

Rada gminy może uznać za park gminny, jeżeli stanowi własność gminy, a jeżeli stanowi własność innego podmiotu - za zgodą właściciela, teren położony poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryty drzewostanem i nieobjęty ochroną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁷⁶ (art. 81 uoop).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta:

- na wniosek posiadacza nieruchomości wydaje zezwolenia, z zastrzeżeniem ust. 2, na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości oraz nalicza i pobiera opłaty za ich usunięcie (art. 83 i 84 uoop),
- wymierza administracyjne kary pieniężne za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów spowodowane niewłaściwym wykonywaniem robót ziemnych lub wykorzystaniem sprzętu mechanicznego albo urządzeń technicznych oraz zastosowaniem środków chemicznych w sposób szkodliwy dla roślinności; usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia; zniszczenie drzew, krzewów lub terenów zieleni spowodowane niewłaściwym wykonaniem zabiegów pielęgnacyjnych (art. 88 uoop).

⁷⁵ Do dnia 31 lipca 2009 r. brzmienie art. 44 ust. 1 i 3 było następujące: „1. Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze rozporządzenia wojewody albo uchwały rady gminy, jeżeli wojewoda nie ustanowił tych form ochrony przyrody. Zniesienia formy ochrony przyrody, o której mowa w ust. 1, dokonuje organ, który ustanowił daną formę ochrony przyrody; wojewoda - w drodze rozporządzenia, rada gminy - w drodze uchwały.”

⁷⁶ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

3. Gospodarka wodna, wodociągi, zaopatrzenie w wodę

Zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁷⁷, zwana dalej „prawem wodnym”, organy gminy wypełniają obowiązki i zadania wynikające z Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Od dnia 15 listopada 2008 r. na podstawie art. 43 ust. 3c prawa wodnego wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedkłada marszałkowi województwa corocznie, nie później niż do dnia 28 lutego, informacje o:

- stanie wyposażenia aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków komunalnych,
- postępie realizacji przedsięwzięć określonych w krajowym programie oczyszczania ścieków komunalnych,
- ilości wytworzonych w ciągu roku Mg suchej masy osadów ściekowych w oczyszczalniach ścieków komunalnych aglomeracji oraz sposób postępowania z tymi osadami,

z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne, za rok ubiegły.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁷⁸, zwana dalej „ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Gmina ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest obowiązany do informowania mieszkańców o jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 12 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji udziela zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków (art. 16 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków określają przepisy art. 17a – 18d ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 18e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego (art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawdza przedłożony przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń

⁷⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁷⁸ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.

wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu, czy spełnia on warunki określone w ust. 3 (art. 21 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę).

4. Utrzymanie czystości i porządku w gminach oraz gospodarka odpadami

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁷⁹, zwana dalej „ucpg”, należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym m.in.:

- 1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych;
- 2) zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gmina m.in.:
 - stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty,
 - instalacji i urządzeń do zbierania, transportu i unieszkodliwiania zwłok zwierzęcych lub ich części,
- 3) udostępniają mieszkańcom na stronie internetowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty informację o znajdujących się na terenie gminy zbierających zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny pochodzący z gospodarstw domowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym⁸⁰, zawierającą:
 - firmę, oznaczenie siedziby i adres albo imię, nazwisko i adres zbierającego zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny,
 - adresy punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego – art. 3 ust. 2 ucpg.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ucpg gminy prowadzą ewidencję:

- zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,
- przydomowych oczyszczalni ścieków w celu kontroli częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej,
- umów zawartych na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w celu kontroli wykonywania przez właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców obowiązków wynikających z ustawy.

Dopełnieniem art. 3 ucpg w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jest art. 16a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach I tak do obowiązkowych zadań własnych gmin w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi należy:

- 1) zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych;

⁷⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

⁸⁰ Dz. U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.

- 2) zapewnianie warunków funkcjonowania systemu selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, aby było możliwe:
 - ograniczenie składowania odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - wydzielanie odpadów niebezpiecznych z odpadów komunalnych,
 - osiągnięcie poziomów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych;
- 3) zapewnianie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców;
- 4) zapewnianie warunków ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania:
 - do dnia 31 grudnia 2010 r. - do nie więcej niż 75 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - do dnia 31 grudnia 2013 r. - do nie więcej niż 50 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji,
 - do dnia 31 grudnia 2020 r. - do nie więcej niż 35 % wagowo całkowitej masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji

w stosunku do masy tych odpadów wytworzonych w 1995 r.;

- 5) inicjowanie i ułatwianie tworzenia punktów zbierania zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, wskazywanie lokalizacji, w których mogą być prowadzone akcje odbierania zużytego sprzętu od mieszkańców gminy oraz podejmowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie⁸¹.

Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 ucpg).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje nadzór nad realizacją m.in. następujących obowiązków:

- wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym;
- przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych;
- zbieranie powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie;
- gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych;

⁸¹ Art. 16a pkt 5 ustawy o odpadach obowiązuje od 1 stycznia 2009 r.

- pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi;
- zbieranie i pozbywanie się, na drogach publicznych, odpadów zgromadzonych w urządzeniach do tego przeznaczonych i utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym – art. 5 ust. 6 ucpg.

W przypadku stwierdzenia niewykonania ww. obowiązków wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku; nie dotyczy obowiązków, o których mowa w ust. 1 pkt 3-3b (art. 5 ust. 7 i 8 ucpg).

Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (art. 6 ust. 2 ucpg).

Rada gminy określając ww. stawki opłat, stosuje niższe stawki, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (art. 6 ust. 4 ucpg).

Gmina jest obowiązana zorganizować odbieranie odpadów komunalnych oraz opróżnianie zbiorników bezodpływowych w przypadku właścicieli nieruchomości, którzy nie zawarli umów, o których mowa w ust. 1 (art. 6 ust. 6 ucpg).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta wydaje z urzędu decyzję, w której ustala:

- 1) obowiązek uiszczania opłat za odbieranie odpadów komunalnych lub opróżnianie zbiorników bezodpływowych;
- 2) wysokość opłat wyliczonych z zastosowaniem stawek, o których mowa w ust. 2;
- 3) terminy uiszczania opłat, o których mowa w pkt 1;
- 4) sposób i terminy udostępniania urządzeń lub zbiorników w celu ich opróżnienia (art. 6 ust. 7 ucpg).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług, udziela zezwolenia, w drodze decyzji, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności m.in. w zakresie:

- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części (art. 7 ust. 6 ucpg).

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem (art. 8b ust. 1 ucpg).

Od dnia 1 sierpnia 2009 r. rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Poprzednio należało to do obowiązków wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 7 ust. 3 i 3a ucpg).

Prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany do sporządzania i przekazywania wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta informacji dotyczącej:

- 1) masy poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych lub ilości i rodzaju nieczystości ciekłych z obszaru danej gminy w terminie do końca pierwszego kwartału za poprzedni rok kalendarzowy;
- 2) sposobów zagospodarowania poszczególnych rodzajów odebranych odpadów komunalnych;
- 3) masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów;
- 4) masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji nieskladowanych na składowiskach odpadów i sposobów lub sposobu ich zagospodarowania (art. 9a ust. 2 ucpg).

Organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁸² dla składowiska odpadów, tj. wójt, burmistrz albo prezydent miasta, może uzależnić wydanie tej decyzji od przedstawienia przez inwestora ekspertyzy co do możliwości odzysku lub unieszkodliwienia odpadów w inny sposób niż przez składowanie.

5. Środki Unii Europejskiej

W okresie 2007-2013 Polska może korzystać z funduszy unijnych: m.in. z dwóch funduszy strukturalnych, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, i Funduszu Spójności.

Wydatkowanie funduszy strukturalnych w ww. okresie jest zaprogramowane w 22 Programach Operacyjnych:

- Programach Operacyjnych „centralnych”, m.in. PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka, PO Rozwój Polski Wschodniej;
- 16 Regionalnych Programach Operacyjnych – „wojewódzkich”.

Ponadto Polska może być beneficjentem funduszy europejskich takich jak Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Szwajcarskiego Mechanizmu Finansowego.

⁸² Patrz art. 60 ust. 1 upzp.

5.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Rozporządzenie (WE) nr 1221/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001 oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i 2006/193/WE. Dz. U. UE L 342 z 22.12.2009, s.1.
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.
5. Ustawa z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 215, poz. 1664.
6. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach – Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.
9. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne – Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.
10. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.
11. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.
12. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska – Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287 ze zm.
13. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) – Dz. U. Nr 70, poz. 631 ze zm. – uchylona z dniem 29 września 2011 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) – Dz. U. Nr 178, poz. 1060.
14. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytych sprzęcie elektrycznym i elektronicznym - Dz. U. Nr 180, poz. 1495 ze zm.
15. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko – Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2002 r. w sprawie sposobu przedkładania wojewodzie informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska – Dz. U. Nr 175,

- poz.1439 – uchylone z dniem dnia 21 sierpnia 2009 r., a od tego dnia obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie sposobu przedkładania marszałkowi województwa informacji o występowaniu substancji stwarzających szczególne zagrożenie dla środowiska – Dz. U. Nr 124, poz. 1033.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie wzoru publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie – Dz. U. Nr 120, poz. 827.

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Nazwa podmiotu	Jednostka organizacyjna NIK
1. Urząd Miejski w Gliwicach ^{1,2} 2. Urząd Gminy Gostynin 3. Urząd Miejski w Grodzisku Mazowieckim ² 4. Urząd Gminy Izabelin ² 5. Urząd Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna ² 6. Urząd Miasta Mysłowice ¹ 7. Urząd Miejski w Nowym Dworze Mazowieckim ² 8. Urząd Miejski w Orzyszu 9. Urząd Miasta i Gminy Piaseczno ² 10. Urząd Miasta Żory ¹	Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego
11. Urząd Miejski w Goniądzu 12. Urząd Gminy Gródek 13. Urząd Gminy Narew 14. Urząd Gminy Sokoły 15. Urząd Gminy Wizna	Delegatura NIK w Białymstoku
16. Urząd Gminy Łabowa 17. Urząd Gminy w Krościenku n/Dunajcem 18. Urząd Miasta Tarnowa ¹ 19. Urząd Gminy w Trzyciążu 20. Urząd Miejski w Zatorze	Delegatura NIK w Krakowie
21. Urząd Gminy w Czarnkowie 22. Urząd Gminy w Kole 23. Urząd Miejski w Koninie ¹ 24. Urząd Gminy Łądek 25. Urząd Miejski w Mosinie	Delegatura NIK w Poznaniu
26. Urząd Miejski w Płotach 27. Urząd Gminy w Stepnicy 28. Urząd Miasta Świnoujście ¹ 29. Urząd Miejski w Trzebiatowie 30. Urząd Miejski w Złocieńcu	Delegatura NIK w Szczecinie
31. Urząd Miejski w Brzegu Dolnym 32. Urząd Miejski w Głogowie 33. Urząd Gminy w Oławie 34. Urząd Miejski Wrocławia ¹ 35. Urząd Miasta Zgorzelec	Delegatura NIK we Wrocławiu

¹ – miasta na prawach powiatu

² – kontrole rozpoznawcze

5.4. Wykaz organów, 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. Minister Środowiska
7. Minister Sprawiedliwości
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
11. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Rzecznik Praw Obywatelskich
15. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
16. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska
17. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast – drogą elektroniczną