

Ochrona przyrody jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane

dr Agnieszka Jaworowicz-Rudolf
Społeczna Akademia Nauk

Materiał pokonferencyjny z wydarzenia „Konferencja pn. Funkcja prewencyjna prawnych form ochrony przyrody przeznaczona dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z województwa łódzkiego”. Projekt zrealizowany został dzięki dofinansowaniu ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi.

1. Ochrona przyrody w samorządowych ustawach ustrojowych

Zadania w zakresie ochrony przyrody ustawodawca przewidział na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego:

- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ (art. 7) stanowi, iż ochrona środowiska należy do zadań własnych gminy (a także osobno wyliczone m.in. utrzymanie zieleni);
- ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym² (art. 4 ust. 1 pkt 13) przewiduje, że ochrona środowiska i przyrody to jedno z wykonywanych przez powiat „określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym”;
- ustawa z dnia 5 czerwca o samorządzie województwa³ wskazuje zaś, iż jednym z celów strategii rozwoju województwa jest zachowanie wartości środowiska przyrodniczego, przy uwzględnianiu potrzeb przyszłych pokoleń (art. 11 ust. 1 pkt 4), a jednym z elementów polityki rozwoju województwa powinno być racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 11 ust. 2 pkt 5).

2. Adresaci obowiązku ochrony przyrody

Przyjęta w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴ **zasada powszechności ochrony** stanowi, iż ochrona przyrody jest obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, a także osób fizycznych. Obowiązkiem ochrony obciążone są zatem wszystkie możliwe podmioty uczestniczące w obrocie prawnym, które w swoich działaniach powinny uwzględniać wpływ ich działalności na środowisko przyrodnicze.

W stosunku do organów administracji publicznej obowiązek ten idzie dalej, gdyż do ich obowiązków należy **zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody** (art. 4 ust. 2 u.o.p.). Adresatem obowiązku ochrony przyrody są wszystkie organy administracji samorządowej, bez względu na to, czy realizują one zadania w zakresie ochrony przyrody czy też nie.

Realizacja celów ochrony przyrody obejmuje m.in.:

- nakaz uwzględniania wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych:
 - programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego,

1 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.

2 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.

3 Tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 512 z późn. zm.

4 Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem u.o.p.

- strategiach rozwoju województw,
- planach zagospodarowania przestrzennego województw,
- strategiach rozwoju gmin,
- studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody;
- nakaz prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

3. Właściwość rzeczowa organów w zakresie ochrony przyrody

Zgodnie z wyliczeniem dokonany w art. 91 u.o.p. organami w zakresie ochrony przyrody są:

- marszałek województwa,
- starosta,
- wójt, burmistrz, prezydent miasta

Podział kompetencji przedstawia się następująco:

Marszałek województwa:

- wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, m.in. w sprawach dotyczących korzystania z zasobów województwa.
- w określonych prawem sytuacjach wydaje rozstrzygnięcia związane z usunięciem drzew lub krzewów (do kompetencji marszałka należy wydawanie powyższych rozstrzygnięć w odniesieniu do nieruchomości będących własnością miasta jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty),

Starosta:

- prowadzi rejestr gatunków dzikiej fauny i flory oraz potwierdza wpis do rejestru poprzez wydanie zaświadczenia;
- wydaje zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy. W tym zakresie wymierza także administracyjne kary pieniężne za zniszczenie terenów zieleni albo drzew i krzewów.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta:

- wydaje zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów;
- ustala należną opłatę za usunięcie drzew lub krzewów;
- wymierza pieniężne kary administracyjne za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów w trakcie wykonywania robót ziemnych lub niewłaściwie wykonywanych zabiegów pielęgnacyjnych;
- nadzoruje zakładanie i utrzymywanie w należyłym stanie terenów zieleni i zadrzewień;

- przygotowuje dokumentację na utworzenie parku gminnego.

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

- tworzyć parki gminne;
- wprowadzają i znoszą indywidualną ochronę przyrody w formie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego
- *Pomnikami przyrody są pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska oraz inne wyróżniające się z uwagi na ich indywidualne cechy zasoby, składniki i twory przyrody, poddane ochronie w tej formie na mocy aktu prawnego, jakim jest rozporządzenie, ze względu na ich szczególną wartość przyrodniczą, naukową, kulturową, historyczną lub krajobrazową (art. 40 ust. 1 u.o.p.). Pomnikami mogą być np. okazałych rozmiarów drzewa, krzewy gatunków rodzimych lub obcych, źródła, wodospady, wywierzyiska, skałki, jary, głazy narzutowe oraz jaskinie. Na terenach niezabudowanych drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia. Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2017 r. w sprawie kryteriów uznawania tworów przyrody żywej i nieożywionej za pomniki przyrody (Dz.U. 2017 poz. 2300).*
- *Stanowiska dokumentacyjne są formą ochrony dziedzictwa przyrody nieożywionej (w szczególności tzw. dziedzictwa geologicznego), realizującą cel ustawy o ochronie przyrody określony w art. 2 ust. 2 pkt 3. Obejmuje się nią, biorąc pod uwagę wartość naukową i dydaktyczną, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskiń, schronisk podskalnych wraz z namuliskami oraz fragmenty eksploatowanych i nieczynnych wyrobisk górniczych, jak również miejsca występowania kopalnych szczątków roślin lub zwierząt traktowanych jako dziedzictwo paleontologiczne (art. 41 u.o.p.).*
- *Użytkami ekologicznymi mogą zostać uznane zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, a w szczególności naturalne zbiorniki wodne, bagna, torfowiska, wydmy, starorzecza, jak również siedliska przyrodnicze, stanowiska, ostoje rzadkich lub chronionych roślin, zwierząt i grzybów oraz miejsca ich rozmnażania lub sezonowego przebywania (art. 42 u.o.p.).* Obiekty te często są traktowane jako nieużytki z gospodarczego (rolniczego) punktu widzenia, a zasadniczym powodem ich tworzenia jest potrzeba objęcia ochroną niewielkich powierzchniowo, ale cennych pod względem przyrodniczym terenów lub obiektów, które właśnie ze względu na niewielką powierzchnię, jak i zazwyczaj mniejszą rangę ich walorów przyrodniczych, nie mogły

być objęte ochroną rezerwatową. Ochroną w formie użytku ekologicznego obejmowane są również miejsca ważne dla funkcjonowania systemu terenów przyrodniczych.

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

Ustanowienie prawnych form ochrony o charakterze obszarowym, wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1–9 u.o.p. (czyli parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, jak i wskazanych powyżej tzw. obiektowych form ochrony przyrody) zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 1 p.o.s., musi zostać uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego, którymi na szczeblu gminy są: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kompetencje w zakresie ochrony przyrody posiadają także **sejmiki województw**. W szczególności sejmik województwa w drodze uchwały, uzgadnianej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, tworzy park krajobrazowy jako obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe. Celem utworzenia parku krajobrazowego jest zachowanie, popularyzacja i upowszechnianie tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Parki są wyodrębnione instytucjonalnie, mają swój aparat zarządzający. Grunty rolne, leśne i inne nieruchomości znajdujące się w granicach parku krajobrazowego pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu, jednakże prowadzący działalność gospodarczą może się spotkać z licznymi ograniczeniami, gdyż sejmik województwa, na mocy ustawowego upoważnienia, kierując się potrzebami ochrony przyrody podyktowanymi realiami konkretnego parku, zamieszcza w uchwale ustanawiającej tę formę ochrony przyrody wybrane zakazy i ograniczenia dopuszczone przez ustawodawcę do wprowadzenia na obszarze parku, jak m.in. zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, czy inne zakazy budownictwa, likwidowania i niszczenia zadrzewień itd. Podobnie, w drodze uchwały sejmiku województwa, uzgodnionej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, tworzony jest obszar chronionego krajobrazu. Obszar taki to teren chroniony ze względu na istniejące albo odtwarzane korytarze ekologiczne lub ze względu na wyróżniające się krajobrazowo tereny o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe

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

Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody. Baza form ochrony przyrody jest aktualizowana w oparciu o dane pochodzące z rejestrów prowadzonych przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz inne organy odpowiedzialne za ochronę przyrody.

Baza Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody

Lp.	Nazwa formy ochrony	Liczba obiektów
1	Parki narodowe	23
2	Rezerwaty przyrody	1477
3	Parki krajobrazowe	122
4	Obszary chronionego krajobrazu	385
5	Obszary Natura 2000	145 obszary specjalnej ochrony ptaków (PLB) 845 specjalne obszary ochrony siedlisk (PLH)
6	Użytki ekologiczne	6952
7	Stanowiska dokumentacyjne	240
8	Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	287
9	Pomniki przyrody	36318

Rejestr Form Ochrony Przyrody położonych w całości lub części na terenie województwa łódzkiego

Na podstawie art. 114 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi prowadzi rejestr form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2-4 i 6-9 (rezerwy przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe), położonych w całości lub w części na obszarze województwa łódzkiego.

Zestawienie form ochrony przyrody w województwie łódzkim

Lp.	Nazwa formy ochrony	Liczba obiektów
1.	Parki narodowe	0
2.	Rezerwy przyrody	87
3.	Parki krajobrazowe	7
4.	Obszary chronionego krajobrazu	18
5.	Obszary Natura 2000	5 obszary specjalnej ochrony ptaków (PLB) 36 specjalne obszary ochrony siedlisk (PLH)
6.	Pomniki przyrody	2004
7.	Stanowiska dokumentacyjne	4
8.	Użytki ekologiczne	888
9.	Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	37

źródło: Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody, crfop.gdos.gov.pl, stan na 5 września 2016 r.

Rejestr Form Ochrony Przyrody prowadzony przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi (stan na 19.09.2019 r.)

4. Typy zadań samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody

Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody można podzielić na cztery typy, aczkolwiek zaproponowana klasyfikacja jest podziałem umownym i nieostrym. Można wyróżnić:

- zadania o charakterze organizatorskim,
- reglamentacyjno- zobowiązujące,
- kontrolno-nadzorcze,
- zadania bezpośrednio wykonawcze.

Zadania o charakterze organizatorskim polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną przyrody, a wykony-

wane są głównie poprzez system aktów planowania strategicznego: przyjmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego programy ochrony środowiska (wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska), oraz przyjmowane przez organy samorządowe akty planistyczne dotyczące gospodarki przestrzennej (plany zagospodarowania przestrzennego województw, strategie rozwoju gmin, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego). Działania administracji publicznej w zakresie ochrony różnorodności biologicznej uwzględniane są także w sporządzanym planie ochrony dla parku krajobrazowego.

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

Plan ochrony dla parku krajobrazowego ustanawia w formie uchwały sejmik województwa, przy czym projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych. Rady gmin wyrażają opinie w formie uchwały.

Istotnym zadaniem organizatorskim, a zarazem zadaniem bezpośrednio wykonawczym jest prowadzenie edukacji ekologicznej, co zostanie szerzej przedstawione w dalszej części niniejszego opracowania.

Zadania reglamentacyjno-zobowiązujące w zakresie usuwania drzew lub krzewów są jednymi z bardziej skonkretyzowanych uprawnień, jakie ustawodawca przyznał samorządowi terytorialnemu w ochronie środowiska. Obejmują one m.in.:

- wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów,
- noszenie w drodze decyzji sprzeciwu na usunięcie drzew lub krzewów,
- ustalanie opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.

Ponadto zadania reglamentacyjno-zobowiązujące realizowane są także z wykorzystaniem formy aktu normatywnego, m.in. przy ustaleniu rodzaju i zakresu ograniczeń lub zakazów w korzystaniu z określonej formy ochrony przyrody. Przykładem może być reżim prawny na terenie parku krajobrazowego, gdzie sejmik województwa jako organ powołujący tę formę ochrony przyrody, kierując się potrzebami ochrony przyrody podyktowanymi realiami konkretnego parku, zamieszcza w uchwale jako akcie ustanawiającym tę formę ochrony wybrane zakazy i ograniczenia dopuszczalne przez ustawodawcę jako możliwe do wprowadzenia na obszarze parku, a wymienione w sposób wyczerpujący w art. 17 u.o.p. (stanowiącym zamknięty katalog tych zakazów i ograniczeń). Analogicznie, w przypadku reżimu prawnego dla obszaru chronionego krajobrazu, zakres dopuszczalnych zakazów i ograniczeń obowiązujących na obszarze objętym taką formą ochrony przyrody wyznacza art. 24 u.o.p. w formie listy zaka-

zów i ograniczeń, która z jednej strony stanowi pewien wzorzec, z drugiej – wyznacza dopuszczalną granicę obustrzeń, przyjmowanych w drodze uchwały przez sejmik województwa. W odniesieniu tzw. obiektowych form ochrony przyrody, jakim są pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe kompetencje do ustanowienia każdej z wyżej wymienionych form ochrony obiektowej posiada rada gminy, którą realizuje w drodze uchwały. W uchwale wskazuje zakazy odnoszące się do danej formy, wybrane spośród ustawowego katalogu.

Zadania kontrolno-nadzorcze polegają na badaniu stanu środowiska i przestrzeganiu obowiązków ochronnych nałożonych prawem na określone podmioty. Zadania te wykonywane są głównie przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Określone uprawnienia przysługują też organom jednostek samorządu terytorialnego, a dotyczy to w szczególności nadzoru nad przestrzeganiem obowiązków związanych z ochroną terenów zielonych i zadrzewień.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wymierza administracyjną karę pieniężną za:

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

Jeżeli organ stwierdzi zaistnienie stanu faktycznego, z którym ustawa wiąże odpowiedzialność, wymierza administracyjną karę pieniężną. Należności z tytułu tych kar zasilają budżet właściwej gminy.

Organ nie wszczyna postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza, jeżeli od końca roku, w którym usunięto lub zniszczono drzewo lub krzew albo uszkodzono drzewo, upłynęło 5 lat.

Ustawodawca przewidział również możliwość umorzenia przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) 50% wymierzonej kary osobom fizycznym, które na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej usunęły lub zniszczyły drzewo lub krzew albo uszkodziły drzewo.

Zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym to zadania nakładające na dany organ administracji samorządowej obowiązek określonych działań związanych z ochroną przyrody, m.in. wynikający z art. 78 u.o.p. obciążający gminę

obowiązek zakładania i utrzymywania w należyłym stanie terenów zieleni i zadrzewień.

Obowiązek utrzymywania w należyłym stanie dotyczy także w szczególności drzew mających status pomnika przyrody. Podstawę prawną wydatkowania środków finansowych z budżetu gminy na utrzymywanie pomników przyrody stanowi art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią 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. Władze gminy postępują słusznie i zgodnie z prawem wydatkując środki finansowe z budżetu gminy na ekspertyzy stanu zdrowotnego drzew będących pomnikami przyrody i niezbędne zabiegi pielęgnacyjne. Objęcie drzew ochroną prawną w formie ustanowienia pomników przyrody oznacza, że nadzór nad ich utrzymaniem i pielęgnacją odbywa się na koszt gminy, bez względu na to na mocy jakiego aktu prawa miejscowego pomnik przyrody został ustanowiony, tzn. czy pomnik przyrody został ustanowiony rozporządzeniem wojewody (co wynikało z uprzednio obowiązującego stanu prawnego) czy uchwałą rady gminy. Koszty związane z oznakowaniem drzew tabliczkami informacyjnymi, wskazującymi na status prawny drzew, koszty wynikające z przeprowadzanych prac pielęgnacyjnych i konserwatorskich drzew oraz koszty ekspertyz dendrologicznych powinny być finansowane z budżetu gminy. Gmina może ponadto ubiegać się o wsparcie finansowe na utrzymanie cennych zasobów przyrodniczych, wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody itp. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Należy też wspomnieć, iż na wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych lub konserwacyjnych pomników przyrody, potrzebna jest uchwała rady gminy uzgadniająca te zabiegi. W uchwale tej uzgadnia się zakres zabiegów pielęgnacyjnych, określa się termin oraz warunki wykonania tychże zabiegów, w tym wymagania kwalifikacyjne osób, które będą zabiegi te wykonywały oraz zobowiązuje się wójta do przeprowadzenia kontroli przeprowadzonych prac. Uchwała rady gminy w sprawie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych lub konserwacyjnych pomników przyrody (wskazanych enumeratywnie w tytule uchwały) podejmowane są na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Rada gminy dokonuje uzgodnienia prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody i realizacji celu publicznego, bez względu na to na mocy jakiego aktu prawa miejscowego pomnik przyrody został ustanowiony, tzn. czy pomnik przyrody został ustanowiony rozporządzeniem wojewody czy uchwałą rady gminy. Przed podjęciem uchwały uzgadniającej zakres

i warunki przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych muszą zostać przeprowadzone oględziny drzewa pomnikowego.

Moim zdaniem jednym z istotniejszych zadań administracji samorządowej w ramach obowiązku szeroko rozumianej ochrony środowiska jest także kształtowanie **świadomości ekologicznej społeczeństwa, w tym** prowadzenie edukacji ekologicznej⁵. Edukacja ekologiczna (edukacja środowiskowa) jest koncepcją kształcenia i wychowywania społeczeństwa w duchu poszanowania środowiska przyrodniczego zgodnie z hasłem „myśleć globalnie, działać lokalnie”. Ważnym elementem tej koncepcji jest łączenie wiedzy przyrodniczej z humanistyczną oraz działaniami praktycznymi.

Należy przyjąć, że podstawowym celem edukacji ekologicznej jest uświadomienie podmiotom korzystającym ze środowiska zagrożeń wynikających z tego tytułu oraz stworzenie mentalnych i kulturowych podstaw włączania jak najszerzych kręgów, środowisk i grup społecznych do realizacji zrównoważonego rozwoju. Edukacja ekologiczna ma wspomagać zrozumienie zależności między człowiekiem, gospodarką i przyrodą, obejmować powinna wszystkie grupy społeczne i wiekowe, a w pierwszej kolejności najmłodsze pokolenia, które mogą skutecznie przekazywać osobom starszym wzorce zachowań proekologicznych. Właściwa edukacja pozwala także na eliminację zagrożeń dla środowiska już u źródeł ich powstawania.

W ramach edukacji ekologicznej można wyodrębnić co najmniej kilka celów szczegółowych jak: zapewnienie właściwego postrzegania środowiska i miejsca w nim człowieka, jego działalności gospodarczej oraz aktywności społecznej, rozumienie procesów zachodzących w środowisku i ich zmian pod wpływem działalności człowieka, zapewnienie znajomości systemu zarządzania, umiejętność zdobywania informacji o stanie środowiska i działaniach podejmowanych na rzecz jego ochrony, kształtowanie świadomości ekologicznej społeczeństwa, zachęcanie do określonych wzorców konsumpcji itd.

Zadania administracji w zakresie edukacji ekologicznej mają przede wszystkim charakter organizatorski i bezpośrednio wykonawczy. Zadania organizatorskie polegają na organizowaniu działań związanych z edukacją ekologiczną, podejmowanych przez różne podmioty, zaś zadania o charakterze wykonawczym w zakresie edukacji ekologicznej można określić jako „kreatywne”- polegają one na wykonywaniu czynności mających bezpośredni walor edukacyjny, przy czym wachlarz dostępnych narzędzi jest bardzo szeroki.

Lokalne programy edukacji ekologicznej opracowywane są najczęściej w ramach sporządzanych programów ochro-

ny środowiska, do których przyjęcia zobowiązuje wszystkie jednostki samorządu terytorialnego ustawa Prawo ochrony środowiska. Powinny obejmować praktycznie wszystkie podmioty i instytucje lokalne, w szczególności: sołectwa, szkoły i przedszkola, domy kultury, biblioteki publiczne, przedsiębiorstwa, gospodarstwa rolne, indywidualne gospodarstwa domowe, gdyż aby edukacja aby edukacja ekologiczna była skuteczna musi docierać do wszystkich grup społecznych i wiekowych, wykorzystywać różne formy i treści przekazu. Warunkiem realizacji celów edukacji ekologicznej jest wprowadzanie jej elementów do wszystkich sfer życia społecznego, przy respektowaniu i wykorzystywaniu wartości kulturowych, etycznych i religijnych, zapewnieniu dostępu społeczeństwa do informacji o stanie środowiska oraz uznaniu, że edukacja ekologiczna jest podstawowym warunkiem zmiany konsumpcyjnego modelu społeczeństwa. Cele te administracja publiczna może realizować różnymi narzędziami.

Prowadzenie edukacji ekologicznej wśród dzieci i młodzieży to najważniejszy segment działań edukacyjnych. Przekazywane przez placówki dydaktyczno- oświatowe treści kształcenia powinny służyć wyrobieniu w nich nawyków właściwego postępowania w zakresie szeroko rozumianej ochrony środowiska, a poza tym, jak wynika z doświadczeń dzieci i młodzieży mogą stać się swoistym przekazywaczem treści ekologicznych w swoich rodzinach. Mogą one nakłaniać najbliższych do właściwego postępowania względem przyrody.

Edukacja ekologiczna dzieci i młodzieży przede wszystkim opiera się na placówkach oświatowych wszystkich szczebli i określana jest jako edukacja formalna. Aby prowadzone działania edukacyjne wśród dzieci i młodzieży przyniosły oczekiwane efekty niezbędna jest ścisła współpraca placówek oświatowych z administracją publiczną, w szczególności z władzami samorządowymi. We współdziałaniu z administracją samorządową mogą być organizowane różnego rodzaju konkursy np. rywalizacje między szkołami, wycieczki. Stosunkowo nieskomplikowanymi dla samorządów przykładami wspierania ekologicznych działań szkoły są między innymi współfinansowanie, wspólna organizacja i pomoc merytoryczna w takich przedsięwzięciach jak:

- organizacja Dnia Ziemi czy Światowego Dnia Ochrony Środowiska,
- prowadzenie programów autorskich czy innowacji pedagogicznych w szkołach,
- programy edukacyjne np. związane obiektami cennymi przyrodniczo w gminie lub innym realizowanym przez gminę przedsięwzięciem na rzecz ochrony przyrody,
- konkursy o tematyce ekologiczno-przyrodniczej,
- udział pracowników samorządowych w zajęciach terenowych klas bądź kół przyrodniczych, w charakterze specjalistów, w zakresie określonym tematem zajęć terenowych,

5 Zob. szerzej: A. Jaworowicz-Rudolf, *Rola administracji publicznej w kształtowaniu świadomości ekologicznej społeczeństwa* [w:] *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji. Księga dedykowana pamięci Profesora Michała Kuleszy*, t. II, Wrocław 2016, s. 127-134.

- udostępnianie i popularyzacja informacji, w tym także materiałów drukowanych, na temat zagrożeń przyrody i pro środowiskowych działań powiatu czy gminy, celem wspólnej edukacji mieszkańców tego terenu,
- prenumerata czasopism przyrodniczych i ekologicznych,
- wzbogacanie bibliotek szkolnych w materiały dydaktyczne przydatne w realizacji zagadnień związanych z gospodarką ekologiczną i ochroną środowiska,
- wspieranie programów i ekologicznych przedsięwzięć szkół w niezbędne pomoce naukowe wykorzystywane podczas realizacji tych działań.

Rolą administracji jest znalezienie odpowiednich środków przekazu tak, aby w najprostszym i najskuteczniejszym sposobie prowadzić akcję edukacyjno-informacyjną społeczeństwa⁶. Administracja powinna prowadzić lokalne kampanie promujące pro środowiskowe idee we współpracy z organizacjami społecznymi, mediami, firmami, Kościołem. Narzędziem ekologicznej edukacji społeczeństwa może być organizowanie lokalnych proekologicznych wystaw, imprez, happeningów i festynów, pikników rodzinnych połączonych z akcją wymiany np. makułatury na sadzonki roślin.

Najlepsze rezultaty przynoszą niekonwencjonalne, jednocześnie efektywne działania edukacyjno – informacyjne, adresowane do różnych środowisk. Specjalnie organizowane spotkania, wykłady, czy kluby dyskusyjne nie zawsze przynoszą zamierzone rezultaty w zakresie edukacji ekologicznej, gdyż krąg odbiorców tego typu form edukacyjnych bywa bardzo zawężony (zazwyczaj pojawiają się tylko zainteresowani). Natomiast bardzo skuteczną formą przekazywania treści ekologicznych jest edukacja ekologiczna połączona również z organizacją rozrywki społeczności lokalnych. W ramach imprez typu festyny, wystawy, konkursy, wycieczki (np. rowerowe), koncerty itp., przeznaczonych dla całych rodzin mogą być propagowane również treści ekologiczne.

Współpraca administracji z mediami (lokalną prasą, rozgłośniami radiowymi, telewizją) w prowadzeniu społecznej kampanii informacyjnej znacząco poszerza krąg edukowanych. Właściwie prowadzona przez administrację polityka medialna jest bardzo skutecznym narzędziem przekazywania edukacji, media wywierają bowiem duży wpływ na kształtowanie świadomości społecznej, w tym ekologicznej. Przekazują one wiedzę na temat funkcjonowania, znaczenia i zagrożeń przyrody, ale również informują na bieżąco o problemach i działaniach na rzecz jego ochrony, przekazując treści ekologiczne wraz z informacjami o konkretnych działaniach.

6 Zob. szerzej: A.Traut – Seliga, *Etapy, formy i metody komunikacji społecznej na obszarach Natura 2000*, w: M. Burchard – Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Teoria i praktyka*, Łódź 2010, s. 155 – 168.

Przy prowadzeniu edukacji ekologicznej zasadne jest podjęcie przez administrację współpracy z mediami, a także z ekologicznymi organizacjami pozarządowymi. Współpraca taka z pewnością przyczynia się do wzbogacenia zakresu merytorycznego prowadzonych działań, a z drugiej zaś strony pozwala na obniżenie jej kosztów, gdyż wielokrotnie z racji swych działań statutowych organizacje te świadczą swą pomoc w formie nieodpłatnej. Z drugiej strony administracja powinna też wspierać działalność organizacji społecznych, udzielając w miarę możliwości takim organizacjom wsparcia finansowego.

Należy zauważyć, iż w ostatnich latach istotne znaczenie odgrywa także edukacja ekologiczna oparta o Internet. Internet pozwala na szeroką komunikację społeczną i daje możliwość informowania o podejmowanych przez administrację działaniach - obecnie powszechną praktyką jest zamieszczanie przez administrację na swych stronach internetowych treści z zakresu edukacji ekologicznej w formie krótkich informacji, cytatów fragmentów artykułów prasowych, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania.

Podsumowanie

Najistotniejszymi zadaniami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony przyrody są:

- zadania związane z obejmowaniem zasobów, tworów i składników przyrody poszczególnych prawnymi formami ochrony przyrody oraz ustalaniem szczególnego reżimu prawnego opartego na systemie ograniczeń lub zakazów w korzystaniu z określonej formy ochrony przyrody,
- zadania reglamentacyjne w zakresie usuwania drzew lub krzewów,
- zakładanie i utrzymywanie w należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień,
 - tereny zieleni (art. 5 pkt 21 u.o.p.) - tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym;
 - zadrzewienie - pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu.
- prowadzenie edukacji ekologicznej.



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

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