



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.003.04.2017
P/17/049

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43
ksi@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/049 – <i>Lokalne formy ochrony przyrody</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Jacek Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/41/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Dorota Winośławska-Mrówka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/42/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Łąck, ul. Gostynińska 2, 09-520 Łąck (dalej „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Łąck jest od dnia 1 grudnia 1998 r. Pan Zbigniew Białecki (dalej „Wójt”). (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² realizację w latach 2015–2017 (I półrocze) zadań w celu utrzymania istniejących na terenie gminy lokalnych form ochrony przyrody.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Obowiązujące w Gminie, w kontrolowanym okresie, dokumenty strategiczne zawierały niespójne dane dotyczące liczby lokalnych form ochrony przyrody, a w niektórych przypadkach dane te były niezgodne ze stanem faktycznym. Niezgodne ze stanem faktycznym były także dane o lokalnych formach ochrony przyrody występujących na terenie Gminy, przekazywane corocznie w formularzach statystycznych. W wyniku kontroli stwierdzono istotne braki w wymaganym przez prawo oznakowaniu lokalnych form ochrony przyrody. W stosunku do niektórych pomników przyrody, w tym będących grupą czy aleją drzew, stan faktyczny był niezgodny z opisaniem w obowiązujących aktach prawnych w zakresie liczby drzew lub ich gatunku, czy danych określających zarządzających terenem, na którym znajdują się ww. lokalne formy ochrony przyrody.

Pomimo powyższych okoliczności, wskazujących na potrzebę przyjęcia przez Radę Gminy Łąck uchwał aktualizujących stan prawny lokalnych form ochrony przyrody, Wójt nie podjął działań w tym celu, co skutkowało utrzymywaniem ww. nieaktualnych zapisów.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nieterminowym przekazywaniu sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* do Urzędu Statystycznego,
- nieuwzględnieniu w dwóch miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”) lokalnych form ochrony przyrody znajdujących się na obszarach objętych tymi mpzp, tj. pomnika przyrody i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz zasad ochrony tych form, określonych w ustanawiających je aktach prawnych,
- niewłaściwym zabezpieczeniu interesów Gminy, w zakresie zapłaty wynagrodzenia, w umowie na opracowanie *Programu ochrony środowiska dla Gminy Łąck na lata 2017–2020 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2021–2024* (dalej „Program2017”), a także niezgodnym z warunkami tej umowy wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu jej realizacji,

¹ Na potrzeby kontroli przyjęto, że lokalne formy ochrony przyrody to: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- niedostatecznym wypełnianiu obowiązków gminy w zakresie dbałości o zasoby przyrodnicze, zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*³ (dalej „uop”) – nieprzeprowadzaniu systematycznych wizytacji oraz niewymaganiu od instytucji lub osób prywatnych zarządzających ww. obiektami sprawozdań o ich stanie,
- przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody z naruszeniem zarządzenia nr 24/2014 Wójta Gminy Łąck z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie,
- nierzetelnym sporządzeniu sprawozdania OŚ-4g za 2015 r. z *gospodarowania dochodami budżetu Gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej* w zakresie wydatków poniesionych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Sprawy ochrony przyrody, wg regulaminu organizacyjnego Urzędu, należały do zadań Referatu Inwestycji i Rozwoju, w którym prowadzone były przez pracownika zajmującego stanowisko *Inspektora ds. ochrony środowiska, opłaty adiacenckiej i renty planistycznej* (dalej „Inspektor”).

(dowód: akta kontroli str. 5-39)

W Urzędzie nie zostały ustalone, w sposób formalny, standardy działań dla zachowania lokalnych form ochrony przyrody: nie przeprowadzono regularnych wizytacji tych obiektów; nie występowało do osób fizycznych i instytucji zarządzających terenami, na których znajdują się lokalne formy ochrony przyrody, o przekazywanie bieżących informacji o ich stanie; nie analizowano potrzeby aktualizacji stanu prawnego lokalnych form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 509-517)

Środki na działania mające na celu zachowanie i utrzymanie w należytym stanie lokalnych form ochrony przyrody zaplanowano tylko na 2015 r. w ramach środków własnych budżetu Gminy w dziale 925 *Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody* w rozdziale 92503 *Rezerваты i pomniki przyrody* w wysokości 27.000,00 zł (po zmianach 25.272,00 zł). W poszczególnych latach, objętych kontrolą, planowano także pełne wykorzystanie wpływów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska z przeznaczeniem na urządzenie i utrzymanie terenów zielonych w Gminie, które wyniosły po zmianach 13.346,81 zł w 2015 r., 12.375,60 zł w 2016 r. i 10.848,86 zł w I półroczu 2017 r. Nie składano wniosków do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej o dofinansowanie zadań dotyczących lokalnych form ochrony przyrody. Inspektor wyjaśniła, że nie występowała z inicjatywą o zaplanowanie środków finansowych z budżetu Gminy na sfinansowanie inwentaryzacji lub ochronę pomników przyrody w następnych latach, gdyż w 2015 r. zostały wykonane najpotrzebniejsze prace na rzecz pomników przyrody. Nie starała się o dofinansowanie zadań z zakresu ochrony przyrody z wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, gdyż środki w 2015 r. zostały zabezpieczone w budżecie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 42-193, 261-271)

W sprawozdaniach SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* wykazano: na dzień 31 grudnia 2014 r. – 30 pomników przyrody, w tym: 28 pojedynczych drzew (nie wykazano występowania grup drzew), jedną aleję, jeden głąz narzutowy, siedem użytków ekologicznych o pow. 5,20 ha, jeden zespół przyrodniczo-krajobrazowy o pow. 758,00 ha; ponadto wykazano brak stanowisk dokumentacyjnych. W sprawozdaniach za lata 2015 i 2016 podano identyczne informacje jak w sprawozdaniu za 2014 r. Dane zawarte w sprawozdaniach

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

SG-01 nie były w pełni zgodne z danymi wynikającymi z aktów prawnych, na podstawie których utworzono pomniki przyrody, zespoły przyrodniczo-krajoznawcze i użytki ekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 572-584)

Stan prawny istniejących na terenie Gminy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, użytków ekologicznych oraz pomników przyrody określały rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego wydane w: 2001 r.⁴, 2005 r.⁵ oraz 2007 r.⁶. W ww. aktach prawnych wskazano, jako nadzorującego, Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody, a więc organ administracji rządowej, nierealizujący zadań organu samorządu gminy w zakresie tych form przyrody. Ponadto, zgodnie z art. 163 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷, wojewódzki konserwator przyrody stał się regionalnym konserwatorem przyrody będącym zastępcą regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 124 ust. 2 ww. ustawy). Zgodnie z ww. rozporządzeniami Wojewody Mazowieckiego, w Gminie występowało 31 pomników przyrody (18 pojedynczych drzew pomnikowych, 10 grup drzew, dwie aleje, jeden głaz narzutowy), pięć zespołów przyrodniczo-krajobrazowych o powierzchni łącznej 720,80 ha oraz cztery użytki ekologiczne o powierzchni łącznej 3,68 ha. Spośród 31 pomników przyrody, 17 było położonych na terenie otuliny Gostyńsko-Włocławskiego Parku Krajobrazowego (dalej „GWPK”), cztery na obszarze rezerwatu przyrody „Dąbrowa Łącka”, dziewięć na terenie Gostyńsko-Gąbińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (dalej „GGOChK”) i jeden na terenie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Siedem pomników przyrody zlokalizowanych było na gruntach prywatnych, 19 na gruntach Lasów Państwowych, pozostałe na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub samorządu.

Spośród pięciu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych trzy położone były na terenie otuliny GWPK, jeden na terenie GGOChK, a jeden na terenie rezerwatu „Jastrząbek” (na obszarze GWPK. Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe położone były na gruntach prywatnych, jeden na gruntach Lasów Państwowych i jeden na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa.

Spośród czterech użytków ekologicznych jeden położony był na terenie GWPK, a pozostałe w jego otulinie – wszystkie na gruntach Lasów Państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 676-685)

Wójt nie zawierał z osobami prywatnymi i instytucjami zarządzającymi terenami, na których znajdują się lokalne formy ochrony przyrody, porozumień w sprawie ochrony tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 310-315)

W *Strategii rozwoju Gminy Łąck*, przyjętej w 2014 r.⁸ (dalej „Strategia2014”), w opisie walorów przyrodniczych terenów Gminy, spośród lokalnych form ochrony przyrody wymieniono, na podstawie danych Urzędu, 16 pomników przyrody, w tym 10 pojedynczych drzew oraz sześć skupisk liczących od dwóch do 60 drzew. Nie podano, że na terenie Gminy znajdują się też inne formy ochrony przyrody, pomimo że np. obiekty objęte formą zespołu przyrodniczo-krajobrazowego (pięć jezior) zostały wymienione w opisie walorów przyrodniczych. W celu strategicznym nr 3 *Poprawa stanu środowiska przyrodniczego i ochrona jego zasobów* zapisano zadania w zakresie: zwiększenia stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, działania zmierzające do ograniczenia niskiej emisji. Nie wskazano zadań dotyczących lokalnych form ochrony

⁴ Rozporządzenie Nr 220 Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie wprowadzenia zespołów przyrodniczo-krajobrazowych na terenie województwa mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 162, poz. 2402, ze zm.) – zwane dalej „rozporządzeniem nr 220”.

⁵ Rozporządzenie Nr 72 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie użytków ekologicznych (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 175, poz. 5572, ze zm.) – zwane dalej „rozporządzeniem nr 72”.

⁶ Rozporządzenie Nr 18 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie pomników przyrody położonych na terenie powiatu płockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 89, poz. 2101, ze zm.) – zwane dalej „rozporządzeniem nr 18” oraz rozporządzenie Nr 19 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie pomników przyrody położonych na terenie powiatu płockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 89, poz. 2102, ze zm.) – zwane dalej „rozporządzeniem nr 19”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

⁸ Przyjęta Uchwałą Nr II/6/2014 Rady Gminy Łąck z dnia 30 grudnia 2014 roku w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Gminy Łąck na lata 2014-2020”.

przyrody.

*Program rozwoju Gminy Łąck na lata 2014–2020*⁹ powtórzył informacje o lokalnych formach ochrony środowiska zawarte w Strategii 2014 oraz wskazywał sposoby realizacji celów strategicznych, formułując cele operacyjne i wskaźniki monitorowania realizacji. Wśród celów operacyjnych oraz wskaźników dla celu strategicznego nr 3 również nie wskazano zadań odnoszących się bezpośrednio do lokalnych form ochrony przyrody.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno: *Program ochrony środowiska dla Gminy Łąck na lata 2012–2016 z perspektywą do roku 2019* (dalej „Program2012”), przyjęty przez Radę Gminy Łąck w dniu 27 marca 2013 r.¹⁰ oraz *Program ochrony środowiska dla Gminy Łąck na lata 2017–2020 z perspektywą na lata 2021–2024* („Program2017”), przyjęty przez Radę Gminy Łąck w dniu 29 grudnia 2016 r.¹¹. Program2012 podaje, że na terenie Gminy znajduje się 30 pomników przyrody (nie załączono specyfikacji), pięć zespołów przyrodniczo-krajobrazowych o łącznej powierzchni 758,20 ha oraz siedem użytków ekologicznych o łącznej powierzchni 4,8 ha. W ramach celu strategicznego *Zachowanie walorów i zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem bioróżnorodności oraz utrzymanie istniejących form ochrony przyrody*, wśród zadań przewidzianych do realizacji przez organy Gminy zaplanowano (lata realizacji 2012–2019) m.in.: inwentaryzację i waloryzację obszarów cennych przyrodniczo, utrzymywanie istniejących form ochrony przyrody, tworzenie nowych obszarów chronionych, promocję walorów przyrodniczych Gminy. Zaproponowano wskaźniki monitorowania celów, w tym liczbę pomników przyrody, liczbę pomników przyrody (pojedynczych drzew) poddanych zabiegom pielęgnacyjnym oraz liczbę użytków ekologicznych. Program2017 wymienia: 16 pomników przyrody (informacje przyjęte za Strategią2014), pięć zespołów przyrodniczo-krajobrazowych o łącznej powierzchni 758,20 ha (informacje wg <http://mazowsze.szlaki.pttk.pl> oraz www.obiekty.partnerstwozalewu.pl) oraz cztery użytki ekologiczne o łącznej powierzchni 3,8 ha (informacje wg <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP>). Wśród głównych ustaleń Programu2017 sformułowano kierunki interwencji w obszarze *Zasoby przyrodnicze*, w tym wzmocnienie systemu obszarów chronionych, promocję walorów przyrodniczych i zrównoważony rozwój turystyki, rozwój obszarów zieleni oraz utrzymanie terenów już istniejących, ochronę lasów i jezior. Powyższe uszczegółowiono w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji zadań własnych samorządu opracowującego powyższy program, w którym przewidziano utworzenie w latach 2017–2024 dwóch nowych form ochrony przyrody – jako jedyne zadanie w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli str. 356-385a)

Wójt sporządził dwa raporty z wykonania Programu2012¹². Jako jedyne zrealizowane zadanie w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu podano: „zapewnienie kontynuacji istniejących form ochrony przyrody poprzez aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łąck”. W ww. raportach nie odniesiono się do realizacji innych zaplanowanych działań w ramach celu strategicznego *Zachowanie walorów i zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem bioróżnorodności oraz utrzymanie istniejących form ochrony przyrody*, takich jak: *inwentaryzacja i waloryzacja obszarów cennych przyrodniczo, utrzymywanie istniejących form ochrony przyrody, tworzenie nowych obszarów chronionych, promocja walorów przyrodniczych Gminy*.

(dowód: akta kontroli str. 367-384)

Program2017 został opracowany na podstawie zawartej przez Wójta umowy¹³, w ramach której wykonawcy powierzono także opracowanie: Prognozy oddziaływania na środowisko dla Programu2017 (dalej „Prognoza”) – w przypadku uzyskania opinii o konieczności jej

⁹ Przyjęty Uchwałą Nr XII/111/2016 Rady Gminy Łąck z dnia 10 czerwca 2016 roku w sprawie przyjęcia dokumentu pn. Program Rozwoju Gminy Łąck na lata 2014-2020.

¹⁰ Uchwała Nr XVII/148/2013 Rady Gminy Łąck z dnia 27 marca 2013r. w sprawie: przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Łąck na lata 2012–2016 z perspektywą do roku 2019.

¹¹ Uchwała Nr XVI/153/2016 Rady Gminy Łąck z dnia 29 grudnia 2016r. w sprawie: przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Łąck na lata 2017–2020 z perspektywą na lata 2021–2024.

¹² Przyjęte uchwałami Rady Gminy Łąck w sprawie przyjęcia raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Łąck na lata 2012–2016 z perspektywą do roku 2019”: Nr XIII/127/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 r. oraz Nr XVII/152/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r.

¹³ Nr RI.272.P.24.2016 z dnia 31 maja 2016 r.

sporządzenia; wzorów wniosków do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej „RDOŚ”) oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej „PWIS”) o odstąpienie od strategicznej oceny oddziaływania na środowisko lub ewentualnego ustalenia jej zakresu, dla przedmiotowego dokumentu – w wersji elektronicznej i przesłanie ich na adres mailowy; wniosku o zaopiniowanie Programu2017 do Zarządu Powiatu Płockiego oraz podsumowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Wyboru wykonawcy dokonano w wyniku rozeznania rynku, wykonawca przedstawił ofertę najkorzystniejszą cenowo.

Realizacja umowy została podzielona na etapy. Termin zakończenia ostatniego etapu ustalono na 20 listopada 2016 r. Aneksem nr 1 z dnia 19 listopada 2016 r. termin uzyskania pozytywnej opinii Zarządu Powiatu przedłużono do 20 grudnia 2016 r. Wynagrodzenie za wykonanie całości przedmiotu umowy ustalono na łączną kwotę 8.610,00 zł brutto, w tym 6.765,00 zł brutto za Program2017 i 1.845,00 zł brutto za Prognozę w przypadku jej sporządzenia, a uzyskanie pozytywnej opinii dot. przedmiotu umowy od Zarządu Powiatu Płockiego i opracowanie podsumowania – bezpłatnie.

Program2017 został odebrany przez Wójta na podstawie protokołu przekazania w dniu 16 sierpnia 2016 r. W wydanych opiniach z dnia 15 września 2016 r. i 5 października 2016 r. zarówno PWIS jak i RDOŚ stwierdzili, że projekt Programu2017 nie jest dokumentem, dla którego wymagane jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Projekt Programu2017 był przedmiotem konsultacji społecznych z mieszkańcami zgodnie z zarządzeniem nr 99/2016 Wójta z dnia 31 sierpnia 2016 r. Termin składania wniosków i opinii na temat projektu Programu2017 za pomocą udostępnionego formularza został wyznaczony na okres od 1 do 23 września 2016 r. W wyniku konsultacji nie wpłynęły do projektu Programu2017 żadne uwagi i wnioski od mieszkańców Gminy.

Na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*¹⁴ (dalej „Poś”) projekt Programu2017 został przekazany przez Wójta, przy piśmie z dnia 31 sierpnia 2016 r., Zarządowi Powiatu w Płocku o wydanie opinii. W odpowiedzi z dnia 16 września 2016 r. Zarząd przekazał 44 uwagi do dokumentu celem wykorzystania. Poprawiony projekt, po uwzględnieniu uwag, został ponownie przesłany do Zarządu Powiatu, przy piśmie z dnia 21 listopada 2016 r., tj. po upływie ponad dwóch miesięcy od daty wniesienia uwag. Projekt ten został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Powiatu w Płocku uchwałą nr 520/2016 z dnia 7 grudnia 2016 r. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, w dniu 13 grudnia 2016 r., tj. ponad trzy miesiące po dokonaniu zapłaty, wykonawca przekazał Wójtowi Program2017. Podstawę stanowił protokół przekazania, w którym zapisano, że przekazany Program2017 zawierał zmiany wynikające z uwag zgłoszonych przez zamawiającego w dniach 8 i 12 grudnia 2016 r. Wójt wyjaśnił, że ww. *„zmiany wprowadzone do Programu, który został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Powiatu ... dotyczyły zapisów niezwiązanych z pozytywną opinią Zarządu. Korekta Programu ... dotyczyła zakresu zmian np. nazwa ulicy, błędy literowe czy adresowe ...nie dotyczyły treści merytorycznej, tym samym nie miały związku z opinią Zarządu. W momencie wprowadzania zmian dokument był zaopiniowany, a nie zatwierdzony.”*

Wykonawcy zapłacono jedynie za Program2017 kwotę 6.765,00 zł przelewem z dnia 9 września 2016 r. na podstawie faktury VAT wystawionej w dniu 30 sierpnia 2016 r. Przyjęcie dokumentu przez Radę Gminy Łąck nastąpiło w dniu 29 grudnia 2016 r. uchwałą nr XVI/153/2016.

(dowód: akta kontroli str. 274-284, 386-437, 520-522, 696-699)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łąck (dalej „Studium”) przyjęte uchwałą Rady Gminy w Łącku w dniu 30 listopada 1999 r.¹⁵, zmienione uchwałą z dnia 10 listopada 2010 r.¹⁶. Zmiana Studium dotyczyła dwu działek w obrębie PSO¹⁷ Łąck.

(dowód: akta kontroli str. 438-466)

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

¹⁵ Uchwała Nr IV/93/99 Rady Gminy w Łącku z dnia 30 listopada 1999 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck.

¹⁶ Uchwała Nr XXIX/213/2010 Rady Gminy Łąck z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck.

¹⁷ Państwowe Stado Ogierów.

W tekście Studium nie wymieniono zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, pomimo że były już ustanowione przed uchwaleniem Studium. Nie wymieniono użytków ekologicznych – nie były one ustanowione do dnia uchwalenia Studium. Pomniki przyrody zostały uwzględnione poprzez ich zaznaczenie zieloną kropką (na mapie znajdowało się 40 ww. oznaczeń) na mapie Studium pt. *Kierunki rozwoju* (w skali 1:10 000). W części tekstowej Studium nie podano liczby pomników przyrody ani ich charakterystyki; podano, że „*obowiązuje zakaz wycinania, niszczenia i uszkodzania drzew, umieszczania tablic i napisów oraz wznoszenia budowli w promieniu 15 m od pnia drzewa lub obiektu objętego ochroną.*”

(dowód: akta kontroli str. 438-466, 693-695)

W dniu 29 maja 2013 r. Rada Gminy Łąck uchwaliła przystąpienie do sporządzenia zmiany Studium¹⁸, określając że zakres zmiany dotyczy terenów Gminy Łąck w granicach administracyjnych a przedmiotem zmiany jest określenie kierunków zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁹ (dalej „uopzp”). W dniu 10 czerwca 2016 r. Rada Gminy uchwaliła Studium²⁰ (dalej „Studium2016”), stwierdzając równocześnie że uchwała Nr IV/93/99 z dnia 30 listopada 1999 r. utraciła moc.

Uchwała Nr XII/108/2016 r. Rady Gminy Łąck z dnia 10 czerwca 2016 r. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w dniu 16 sierpnia 2016 r. przez Wojewodę Mazowieckiego²¹, który zarzucił naruszenie przepisów art. 10 ust. 1 pkt 7, art. 10 ust. 5 i 6, art. 10 ust. 2 pkt 1, 5 i 6 w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 uopzp oraz wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżanej uchwały. Wyrokiem z dnia 30 grudnia 2016 r. WSA stwierdził nieważność ww. uchwały²². Wójt w wyjaśnieniach podał m.in., że powodem zaskarżenia uchwały przez jednostkę nadzorczą była niespójność materiału w części analitycznej z zawartymi w części „Kierunki rozwoju” ustaleniami przekształceń oraz brak podstaw do zaleceń przekształceń przestrzennych i funkcjonalnych. Podał ponadto, że obecnie trwają prace projektowe nad przystosowaniem dokumentu Studium2016 do wymogów wynikających z obowiązującego prawa oraz wyroku WSA zmierzające do jego ponownego uchwalenia przez Radę Gminy.

Analiza wykazała, że Studium2016, obowiązujące w okresie od 10 czerwca 2016 r. do dnia uprawomocnienia się ww. wyroku WSA, zawierało częściowo błędne i niespójne dane o lokalnych formach ochrony przyrody, w szczególności:

- podano, że na terenie Gminy występuje 30 pomników przyrody,
- w części *Uwarunkowania rozwoju* podano, że: „*na terenie Gminy Łąck znajdują się 4 użytki ekologiczne utworzone na mocy Rozporządzenia Nr 72 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie użytków ekologicznych, położone na terenie Leśnictwa Podgórze w miejscowościach Łąck i Ludwików o łącznej powierzchni 3,68 ha, gdzie tej szczególnej formie ochrony podlega las.*”
- informacje zawarte w tym samym Studium2016, lecz w innej jego części – *Kierunkach zagospodarowania przestrzennego* są odmienne w odniesieniu do liczby użytków ekologicznych – podane jest nie 4, lecz 11, a mianowicie:
 - „*Użytki ekologiczne w liczbie 7, o łącznej powierzchni 5,2 ha utworzone Rozporządzeniem Wojewody Nr 221 z dnia 10.07.2001 r. położone na gruntach leśnictwa Podgórze i w miejscowości Budy Stare, są to tereny zabagnione, porośnięte krzakami, ze stagnującą wodą.*”
 - *Użytki ekologiczne w liczbie 4 o łącznej powierzchni 3,68 ha utworzone na podstawie Rozporządzenia Nr 72 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8.07.2005 r. w sprawie użytków ekologicznych ..., położone na gruntach Nadleśnictwa Podgórze w miejscowościach Łąck i Ludwików.*”

¹⁸ Uchwała Nr XVII/167/2013 Rady Gminy Łąck z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łąck.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

²⁰ Uchwała Nr XII/108/2016 r. Rady Gminy Łąck z dnia 10 czerwca 2016 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck.

²¹ Pismem znak LEX-I.0552.25.2016.MS1.

²² Sygn. Akt IV SAWa 2440/16, uprawomocniony w dniu 18 kwietnia 2017 r.

Realizując obowiązek wynikający z art. 32 uopzp, Wójt zlecił wykonanie opracowania pt. *Analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Łąck. Ocena aktualności studium i planów miejscowych*²³. Wykonanie ww. opracowania, ze względu na stwierdzoną przez WSA nieważność uchwały Nr XII/108/2016 r. Rady Gminy Łąck z dnia 10 czerwca 2016 r., zostało wstrzymane.

Wójt wyjaśnił, że „w dniu 15 listopada 2016 r. została zawarta umowa na wykonanie analizy i oceny aktualności studium i planów miejscowych. Do końca 2016 r. Wykonawca przedstawił przedmiotowe opracowanie, którego realizacja została zawieszona do momentu wyjaśnienia prawnego statusu w tym czasie zaskarżonego Studium. Po uprawomocnieniu się wyroku sądu WSA Studium jest na etapie weryfikacji w celu ponownego przedstawienia Radzie Gminy Łąck do uchwalenia. Przewidywany termin podjęcia uchwały – koniec roku 2017.

Niezależnie od efektów powyższej analizy zbiorczej gmina szereg razy podejmowała działania polegające na analizowaniu aktualności poszczególnych aktów prawa lokalnego (plany miejscowe). W efekcie podejmowane były uchwały dotyczące przystąpienia do prac nad zmianami w dokumentach obowiązujących oraz ich ostateczne uchwalenie.”

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 385, 467-493, 693-695)

Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe dla Gminy Łąck²⁴ wykonano na potrzeby sporządzania mpzp. Ww. opracowanie posłużyło także w pracach nad Studium2016. Lokalne formy ochrony przyrody opisano następująco:

- Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe utworzone Rozporządzeniem Wojewody Nr 220 z dnia 10.07.2001r. obejmują powierzchnie ok. 758 ha, są to jeziora: Ciechomickie, Górskie, Łąckie Duże, Sendeń, Zdworskie wraz z pasem przybrzeżnym,
- Użytki ekologiczne w liczbie 7, o łącznej powierzchni 5,2 ha utworzone Rozporządzeniem Wojewody Nr 221 z dnia 10.07.2001r. położone na gruntach leśnictwa Podgórze i w miejscowości Budy Stare, są to tereny zabagnione, porośnięte krzakami, ze stagnującą wodą,
- Pomniki przyrody – na terenie gminy występuje ich 30 (...).

Opracowanie nie zawierało opisów poszczególnych pomników przyrody ani ich lokalizacji, pomimo że w legendzie załączonej mapy, w grupie obiektów struktury środowiska przyrodniczego, wskazano symbol pomnika przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 385, 693-695)

W Gminie Łąck na dzień 25 września 2017 roku obowiązywało 45 mpzp obejmujących powierzchnię około 1880 ha, co stanowi ok. 20 % powierzchni Gminy. Tereny, na których znajdują się lokalne formy ochrony przyrody, są objęte przez następujące mpzp:

- mpzp we wsi Grabina Gmina Łąck – część północna²⁵, gdzie występuje jeden pomnik przyrody: lipa drobnolistna;
- mpzp dla jeziora Zdworskiego, położonego na terenie Gminy Łąck i gruntów przyległych do jeziora w strefie do 300 m²⁶, obejmujący zespół przyrodniczo-krajobrazowy jeziora Zdworskiego;
- mpzp Gminy Łąck obejmujący tereny położone we wsi Zaździerz w granicach zawartych pomiędzy jeziorem Ciechomickim, kanałem wodnym, drogą powiatową nr 336 i drogą powiatową nr 335²⁷, gdzie występuje zespół przyrodniczo-krajobrazowy jeziora Ciechomickiego.

(dowód: akta kontroli str. 588-642)

²³ Z 15 grudnia 2016 r.

²⁴ Z listopada 2009 r.

²⁵ Przyjęty Uchwałą nr XII/119/2016 Rady Gminy w Łącku z dnia 10.06.2016 r.

²⁶ Przyjęty Uchwałą nr VIII/69/2011 Rady Gminy w Łącku z dnia 30.12.2011 r.

²⁷ Przyjęty Uchwałą nr IV/278/2002 Rady Gminy w Łącku z dnia 10.09.2002 r.

Badaniem objęto ww. trzy mpzp stwierdzając, że w mpzp wsi Grabina – część północna nie uwzględniono pomnika przyrody – lipy drobnolistnej zlokalizowanej przy ul. Łackiej 107 d oraz uwarunkowań wynikających z istnienia ww. pomnika przyrody.

Podobnie w mpzp obejmującym tereny wsi Zaździerz nie uwzględniono, że jezioro Ciechomickie wraz z pasem nadbrzeżnym od 2001 r. stanowi zespół przyrodniczo-krajobrazowy oraz uwarunkowań wynikających z istnienia ww. zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

W mpzp dla jeziora Zdwońskiego stwierdzono, że „dla fragmentu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Jezioro Zdwońskie” oznaczonych symbolem ZN – obowiązują przepisy odrębne, tj. rozporządzenie nr 220,” oraz uwzględniono uwarunkowania wynikające ze statusu zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

(dowód: akta kontroli, str. 591-605)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne sporządzenie sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* w dziale 2. *Ochrona przyrody i krajobrazu* w zakresie liczby i powierzchni lokalnych form ochrony przyrody.

Według aktualnego stanu prawnego²⁸, na terenie Gminy znajduje się 40 lokalnych form ochrony przyrody, w tym 31 pomników przyrody, pięć zespołów przyrodniczo-krajobrazowych o łącznej powierzchni 758,2 ha oraz cztery użytki ekologiczne o łącznej powierzchni 3,8 ha. Ww. pomniki przyrody to: dwie aleje drzew, 10 grup drzew, 18 pojedynczych drzew oraz głąz narzutowy.

W przekazywanych sprawozdaniach SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* za lata 2014, 2015 i 2016 r. w Dziale 2. *Ochrona przyrody i krajobrazu* dane były niezgodne z ww. stanem prawnym. Wykazano 30 pomników przyrody, w tym: 28 pojedynczych drzew (nie wykazano występowania grup drzew), jedną aleję, jeden głąz narzutowy, siedem użytków ekologicznych o pow. 5,20 ha, jeden zespół przyrodniczo-krajobrazowy o pow. 758,00 ha. Wprowadzanie danych do sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* za lata 2014, 2015 i 2016 r. w Dziale 2. *Ochrona przyrody i krajobrazu* oraz ich przekazywanie do Urzędu Statystycznego należało do obowiązków Inspektora, która w sprawie posiadanych źródeł wiedzy o lokalnych formach ochrony przyrody przy wypełnianiu ww. sprawozdań oraz prowadzenia weryfikacji informacji zawarte w ww. źródłach z aktualnym stanem prawnym dotyczącym lokalnych form ochrony przyrody ustanowionych na terenie Gminy i stanem faktycznym tych form (zwłaszcza pomników przyrody) wyjaśniła, że: „Opierałam się na informacjach zawartych w *Opracowaniu ekofizjograficznym z 2009 r.*, które uważałam za dokument opracowany przez fachowca i zawierający aktualne dane o lokalnych formach ochrony przyrody, w którym na stronie 24 podano m.in. że na terenie Gminy znajduje się siedem użytków ekologicznych. Liczbę jednego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego podawałam w kolejnych sprawozdaniach ze względu na nieprecyzyjny zapis w *Opracowaniu*. Uznałam ponadto, że stan prawny i faktyczny ww. lokalnych form ochrony przyrody podany przez autora *Opracowania* jest poprawny.

Informuję ponadto, że prawidłowa liczba pomników przyrody na terenie Gminy Łąck wynosi 30, bowiem dwa pomniki, spośród wymienionych w rozporządzeniach oraz w rejestrze RDOŚ, nie znajdują się na terenie Gminy Łąck. Dotyczy to następujących pomników: Dąb szypułkowy oznaczony w rejestrze RDOŚ nr 55 - lokalizacja przy bazie OTL Słotwiny w Górach (Nadleśnictwo Łąck, Leśnictwo Jastrząbek odd. 34d), Dąb szypułkowy oznaczony w rejestrze RDOŚ nr 142 - lokalizacja Gospodarstwo Jezioro-Stawowe w Solcu (Nadleśnictwo Łąck, Leśnictwo Podgórze odd. 170g).”

Weryfikacja wykazu lokalnych form ochrony przyrody z danymi Nadleśnictwa Łąck wykazała, że ww. pomnik przyrody o nr 142 w rejestrze RDOŚ znajduje się jednak na terenie Gminy Łąck; aktualny opis jego lokalizacji: „Nadleśnictwo Łąck Leśnictwo Podgórze oddz. 170g”.

²⁸ Określonego w obowiązujących rozporządzeniach Wojewody Mazowieckiego.

W ocenie NIK przekazanie błędnie wypełnionych sprawozdań statystycznych było działaniem nierzetelnym i nielegalnym, podlegającym sankcjom z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 518-519, 572-586, 676-685)

2. Nieterminowe przekazywanie sprawozdań do Urzędu Statystycznego.

Terminy przekazania sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* za lata 2014, 2015 i 2016 zostały ustalone w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie programów badań statystycznych statystyki publicznej³⁰ odpowiednio na: 20 lutego 2015 r., 22 lutego 2016 r. oraz 22 lutego 2017 r. Sprawozdania zostały przekazane do Urzędu Statystycznego z opóźnieniami w stosunku do terminów określonych w ww. rozporządzeniach – odpowiednio: w dniu 2 marca 2015 r., w dniu 23 lutego 2016 r. oraz w dniu 28 lutego 2017 r.

W sprawie opóźnień w przekazywaniu sprawozdań Inspektor podała, że „*ww. opóźnienia spowodowane były spiętrzeniem obowiązków sprawozdawczych.*”

(dowód: akta kontroli str. 518-519, 572-586, 676-685)

3. Niezgodność danych zawartych w poszczególnych dokumentach dotyczących gminnej polityki rozwoju i programach ochrony środowiska z danymi zawartymi w sprawozdaniach SG-01 oraz niezgodność tych danych z obowiązującym stanem prawnym.

Analiza podstawowych dokumentów określających politykę rozwoju Gminy Łąck, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz gminnych programów ochrony środowiska wykazała, że zawarte w nich dane o lokalnych formach ochrony przyrody są niepełne i zawierają szereg błędów, w szczególności podawane są w nich różne liczby występujących na terenie Gminy pomników przyrody i użytków ekologicznych, a także wymieniane są różne podstawy prawne ich ustanowienia. Liczba tych form na terenie Gminy Łąck, wynikająca z obowiązujących przepisów wynosi: zespoły przyrodniczo-krajobrazowe – pięć, użytki ekologiczne – cztery, pomniki przyrody 31 (30 – według zestawienia przedstawionego kontrolerowi przez Referat Inwestycji i Rozwoju – dalej „Zestawienie”).

Opisane rozbieżności wskazują na nierzetelność przy sporządzaniu poszczególnych opracowań, czego przykładami są niespójne dane o liczbie lokalnych form ochrony przyrody zawarte w dwóch kolejnych Programach ochrony środowiska, opracowanych przez tę samą firmę, czy rozbieżności w tym zakresie w dwu częściach tego samego dokumentu – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; wskazują jednak również na niezachowanie należytej staranności przez zlecającego ich opracowanie.

W sprawie niezapewnienia w ww. dokumentach, opracowanych na zlecenie Gminy, rzetelnych danych dotyczących lokalnych form ochrony przyrody oraz działań, jakie zostaną podjęte w celu zweryfikowania tych danych Wójt w wyjaśnieniach podał, że „*materiały wyjściowe, które stanowiły podstawę źródłową treści dokumentów pochodzą z różnych okresów zarządzania przestrzenią zdefiniowaną obecnie formułą lokalnych form ochrony przyrody. Za rzetelność i poprawność treści zawartych w przywołanych dokumentach w pełni odpowiada podmiot realizujący dokument, w oparciu o warunki zawartej w tym celu umowy. Wykonawca dokumentu przed jego realizacją zobligowany był do wykazania niezbędnych kompetencji umożliwiających wykonanie dzieła oraz ponoszenie odpowiedzialności za treści w nim zawarte. Niewątpliwie należało przed przyjęciem dokumentu zweryfikować jego treść pod kątem spójności.*

Obecnie trwają prace nad projektem zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Łąck, których celem jest jego skuteczne uchwalenie przez Radę Gminy. W dokumencie tym znajdują się materiały zawierające aktualny stan zestawienia lokalnych form ochrony przyrody w gminie Łąck. Stanowić on będzie podstawę wykonania analizy pozostałych, obowiązujących dokumentów przywołanych w niniejszym piśmie. Do zestawienia form ochrony przyrody w gminie Łąck opracowany zostanie załącznik mapowy identyfikujący ich lokalizację. Ponadto Wójt podał, że „*żeby rozwiązać problem prawidłowej informacji dotyczącej wykazu ilości i jakości występujących na terenie Gminy lokalnych form ochrony przyrody rozpoczęty został proces opracowania dokumentu nazwanego wstępnie „Otwarty katalog lokalnych form ochrony przyrody występujących w Gminie Łąck”. Do*

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1159, ze zm., Dz. U. z 2014 r. poz. 1330, ze zm., Dz. U. z 2015 r. poz. 1304, ze zm.

końca roku 2017 problem zostanie zdiagnozowany na poziomie Urzędu Gminy i przedstawiony do uchwalenia Radzie Gminy w Łącku projektu uchwały budżetowej na rok 2018 zawierającej zagwarantowanie środków finansowych na realizację zlecenia zewnętrznego wykonania przedmiotowego katalogu. Opracowanie w efekcie stanowić będzie suplement do istniejących dokumentów strategicznych, których istotną część analityczną stanowią lokalne formy ochrony przyrody. Dzięki możliwości stworzenia niezależnego dokumentu inwentaryzacyjnego zasobów lokalnych form ochrony przyrody obowiązujące dokumenty strategiczne nie tracąc swoich właściwości celowych zyskają aktualną, prawidłową warstwę informacyjną. Dodatkowo wyodrębniona wiedza o ilości i jakości bogactwa przyrodniczego regionu, zawarta w oddzielnym „Katalogu”, da możliwość bezpośredniego wykorzystania tej wiedzy w całym spektrum propagowania turystycznego, przyrodniczego charakteru Gminy.”.

(dowód: akta kontroli str. 509-517, 676-695)

4. Nieuwzględnienie w dwóch mpzp lokalnych form ochrony przyrody, znajdujących się na obszarach objętych tymi mpzp, tj. pomnika przyrody i zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz zasad ochrony tych form określonych w ustanawiających je aktach prawnych.

Rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³¹, w § 4 pkt 3, nakłada m.in. wymóg, aby w projekcie mpzp ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego zawierały nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 Poś, b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Ustalono, że:

- w mpzp północnej części wsi Grabina nie uwzględniono pomnika przyrody – lipy drobnolistnej zlokalizowanej przy ul. Łąckiej 107 d, Grabina 7 oraz zakazów wynikających z istnienia ww. pomnika przyrody określonych w rozporządzeniu nr 18;
- w mpzp obejmującym tereny położone we wsi Zaździerz nie uwzględniono, że jezioro Ciechomickie wraz z pasem nadbrzeżnym od 2001 r. stanowi zespół przyrodniczo-krajobrazowy, gdy to południowa linia brzegowa tego jeziora wyznaczała granicę obszaru planu; nie przywołano zakazów obowiązujących na terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego określonych w rozporządzeniu nr 220.

Wójt w wyjaśnieniach podał, że: „Oczywiście pomnik przyrody powinien być w planie uwzględniony. Nieuwzględnienie jednak nie doprowadza do zniesienia lokalnej formy ochrony jakim jest pomnik przyrody. Umieszczenie pomnika w mpzp ma charakter informacyjny a nie ustaleń prawnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie stanowi prawa ochronnego dla pomnika przyrody. Zapisuje jego istnienie. Dlatego też nie będąc ustaleniem planu nie powoduje błędu prawnego prawa lokalnego” oraz „po ponownym dokonaniu analizy zapisów wynikających z ograniczeń Zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jeziora Ciechomickiego oraz ustaleń odpowiednich terenów objętych ustaleniami mpzp nie zachodzi sprzeczność prawnych ograniczeń. Niewątpliwie w treści mpzp powinna znaleźć informacja o funkcjonowaniu Zespołu od 2001 roku. Z powodu jak wyżej dotyczy to warstwy informacyjnej a nie ustaleń prawa miejscowego.”.

W sprawie działań mających na celu skorygowanie ww. nieprawidłowości w wymienionych dwóch mpzp Wójt stwierdził, że: „Stan prawny dokumentów ... nie ulegnie zmianie przez fakt umieszczenia informacji o lokalnych formach ochrony przyrody. Ustalenia planu w obu przypadkach będą identyczne. Zmianie ulegnie warstwa informacyjna dotycząca istnienia lokalnych form ochrony przyrody natomiast ich narzędzia ochronne nie wynikają z ustaleń mpzp. Ponadto plany miejscowe można zmienić jedynie w formie zmiany planu miejscowego z zachowaniem niezbędnych procedur wynikających z procesu uchwalenia prawa miejscowego.”.

(dowód: akta kontroli str. 606-642, 686-692)

³¹ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

5. Dokonano odbioru Programu2017 zawierającego błędy i niespójności. W odniesieniu do lokalnych form ochrony przyrody w Programie2017 wskazano niewłaściwą liczbę pomników przyrody (16 zamiast 31). Ponadto dokonano przedłużenia terminu opracowania tego programu, niezgodnie z postanowieniami umowy nr RI.272.P.24.2016 z dnia 31 maja 2016 r.

W § 5 pkt 1 umowy wykonawca zobowiązał się zakończyć przedmiot umowy najpóźniej w terminie: Program2017 – do dnia 31 sierpnia 2016 r., Prognozę do 13 października 2016 r. w przypadku uzyskania opinii o konieczności jej sporządzenia, a uzyskanie pozytywnej opinii od Zarządu Powiatu Płockiego oraz opracowanie podsumowania do 20 listopada 2016 r. Według pkt 2 tego paragrafu za dochowanie terminu uważa się przekazanie zamawiającemu przedmiotu umowy. Wykonawca przekazał protokolarnie Program2017 w dniu 16 sierpnia 2016 r., a więc w terminie ustalonym dla pierwszego etapu umowy. Jak wyjaśnił Wójt, dokonano sprawdzenia poprawności Programu2017 (zgodności i kompletności dokumentu z zakresem opisanym w umowie) w terminie 10 dni, nie stwierdzono braków, zgodnie z § 7 pkt 2 umowy nie zgłoszono uwag, a tym samym dokument uznano za kompletny.

Pomimo braku konieczności wykonania dwóch dokumentów, wykonawca nie opracował całości przedmiotu umowy w terminie. Termin uzyskania pozytywnej opinii Zarządu Powiatu Płockiego przedłużono do 20 grudnia 2016 r. na podstawie aneksu nr 1 z dnia 19 listopada 2016 r. Umowa w § 5 pkt 3 dopuszczała wprawdzie zmianę terminu realizacji przedmiotu umowy, jednak tylko w przypadku nieterminowego przekazywania przez zamawiającego niezbędnych do wykonania przedmiotu umowy informacji i dokumentów źródłowych.

Wójt wyjaśnił³², że konieczność weryfikacji ostatecznego terminu realizacji wynikała z pisma Starostwa Powiatowego w Płocku z dnia 16 września 2016 r., które zawierało szereg uwag do projektu dokumentu złożonego do zaopiniowania. Zalecenie wprowadzenia zmian w dokumencie wymusiło wprowadzenie w umowie korekty terminowej. Zdaniem Wójta, zmiana terminu wynikała z przyczyn niezależnych bezpośrednio od wykonawcy czy zamawiającego. Warunki realizacji umowy zostały określone przez podmiot uzgadniający w dniu 16 września 2016 r., a celem podpisania aneksu do umowy było zagwarantowanie skuteczności jej realizacji.

W ocenie NIK, przekazany w terminie Program2017 był niekompletny i niezgodny z zakresem opisanym w umowie. Na podstawie § 2 pkt 2 umowy opracowany Program miał spełniać wymogi określone przez Ministerstwo Środowiska w „Wytocznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska z dnia 2 września 2015 r.” Zarząd Powiatu w Płocku w piśmie z dnia 16 września 2016 r. stwierdził, że autorzy projektu Programu2017 powołują się na „Wytoczne.....”, jednak w treści dokumentu brak jest zapewnienia adekwatności i komplementarności z polityką rozwoju w skali krajowej, regionalnej i powiatowej. Przekazał także 44 szczegółowe uwagi do dokumentu, które zostały uwzględnione w nowej wersji dokumentu dopiero 21 listopada 2016 r., tj. po upływie ponad dwóch miesięcy od daty przekazania uwag. Zdaniem NIK, brak było podstaw do zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy, tym bardziej, że § 5 pkt 3 umowy w sposób precyzyjny określa możliwości zmiany tego terminu. Natomiast na skutek zawarcia aneksu, na jeden dzień przed upływem umownego terminu, Urząd nie dochodził kar umownych za zwłokę w przekazaniu przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 274-284, 386-437, 520-522, 696-699)

6. Wójt niewłaściwie zabezpieczył interesy Skarbu Państwa w zakresie zapłaty wynagrodzenia w umowie nr RI.272.P.24.2016 z dnia 31 maja 2016 r. na opracowanie Programu2017.

Podstawą zapłaty wynagrodzenia wykonawcy było przekazanie Programu2017, niezależnie od jakości jego wykonania, jak również niezależnie od pełnej procedury składania uwag przez organy do tego uprawnione. W § 5 pkt 1 umowy zapisano m.in., że wykonawca zobowiązuje się zakończyć Program2017 najpóźniej w terminie do dnia 31 sierpnia 2016 r., a uzyskanie pozytywnej opinii przedmiotu umowy od Zarządu Powiatu Płockiego oraz opracowania podsumowania – do 20 listopada 2016 r. W pkt. 2 tego paragrafu określono, że za dochowanie terminu uważa się przekazanie przedmiotu umowy zamawiającemu. Wynagrodzenie za wykonanie całości przedmiotu umowy ustalono w § 6 umowy na łączną kwotę 8.610,00 zł

³² Pismo z dnia 11 września 2017 r.

brutto, w tym 6.765,00 zł brutto za Program2017, a uzyskanie pozytywnej opinii dot. przedmiotu umowy od Zarządu Powiatu Płockiego i opracowanie podsumowania – bezpłatnie. W § 6 pkt 2 umowy postanowiono, że wynagrodzenie będzie płatne na podstawie faktury VAT, wystawionej przez wykonawcę, po przekazaniu prac, zgodnie z § 5 pkt 2.

Wójt wyjaśnił³³, że protokół z dnia 16 sierpnia 2016 r. zobligował Urząd do zapłaty za wykonanie Programu w wysokości 6.765,00 zł brutto zgodnie z § 6 pkt 1 lit. a umowy. Natomiast uzyskanie pozytywnej opinii Zarządu Powiatu Płockiego według § 6 pkt 1 lit. c umowy – bezpłatnie. Tym samym umowa gwarantowała uzyskanie pozytywnej opinii Powiatu.

Zdaniem NIK, postanowienia dopuszczające zapłatę wykonawcy za przekazany de facto projekt Programu2017 są niekorzystne dla Urzędu jako zamawiającego. W umowie nie zawarto postanowienia o zapłacie wykonawcy za przekazany Program2017 po jego pozytywnym zaopiniowaniu przez Zarząd Powiatu Płockiego, pomimo że wymóg opiniowania projektu tego dokumentu przez organ wykonawczy powiatu wynikał z art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy PoS i był obligatoryjnym elementem jego zatwierdzenia przez Radę Gminy. Na skutek takich postanowień umownych dokonano zapłaty za przekazany Program2017 przelewem z dnia 9 września 2016 r., natomiast Program2017 po gruntownych poprawkach został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Powiatu dopiero trzy miesiące później, tj. 7 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 274-284, 391, 696-699)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Wójta w zakresie stworzenia prawnych, organizacyjnych i finansowych warunków dla ochrony lokalnych form ochrony przyrody.

2. Legalność i skuteczność podejmowanych działań

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Rada Gminy Łąck nie podejmowała uchwał o ustanowieniu lub zniesieniu form ochrony przyrody takich jak pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy.

(dowód: akta kontroli str. 310-315)

RDOŚ w Warszawie, pismem z dnia 5 stycznia 2016 r.³⁴ nie uzgodnił projektu uchwały Rady Gminy Łąck w sprawie pozbawienia statusu pomnika przyrody – dębu szypułkowego położonego w oddziale leśnym 157c na terenie rezerwatu przyrody „Dąbrowa Łącka” (postępowanie podjęte na wniosek Nadleśnictwa Łąck wskazujący, że drzewo jest martwe i stwarza zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników pobliskiej ścieżki pieszo-rowerowej) stwierdzając, że przedmiotowe drzewo pomimo zamierania nie utraciło swoich wartości przyrodniczych oraz, że po zastosowaniu rozwiązań minimalizujących zagrożenie, czyli redukcji korony i pnia do bezpiecznej wysokości należy je pozostawić do samoistnego, całkowitego rozpadu pozostawiając jego status pomnika przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 347-355)

W wyniku oględzin 24 lokalnych form ochrony przyrody³⁵ stwierdzono:

- brak oznakowania wszystkich zespołów przyrodniczo-krajobrazowych i użytków ekologicznych oraz pięciu z 15 pomników przyrody poddanych oględzinom. Braki w oznakowaniu dotyczyły przede wszystkim pomników przyrody znajdujących się na terenach leśnych, administrowanych przez Nadleśnictwo Łąck. Pozostałe pomniki przyrody były oznakowane zgodnie z art. 115 ust. 1 uoop, a tablice odpowiadały wzorom określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzoru tablic³⁶;
- całkowite obumarcie pomnika przyrody – jałowca pospolitego, ujętego w poz. 42 załącznika do rozporządzenia nr 19;
- zły stan zdrowotny pomnika przyrody – lipy drobnolistnej, zlokalizowanej w miejscowości

³³ Pismo z dnia 27 września 2017 r.

³⁴ Znak WSTII-P.623.12.2015.AK.2.

³⁵ 15 pomników przyrody, w tym ośmiu pojedynczych drzew, pięciu grup drzew oraz dwóch alei drzew; pięciu zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz czterech użytków ekologicznych.

³⁶ Dz. U. Nr 268, poz. 2665.

Koszelówka, ujętego w poz. 42 załącznika do rozporządzenia nr 18;

- zanieczyszczenie jednego z użytków ekologicznych nr 396 i 397, ujętych w poz. 387 i 388 załącznika do rozporządzenia nr 72, odpadami plastikowych opakowań pływającymi na powierzchni wody;
- w przypadku zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jeziora Górskiego w sąsiedztwie hotelu „Rusałka” stwierdzono, że wody opadowe spływające z utwardzonego terenu parkingu wpływają bezpośrednio, bez podczyszczenia, do jeziora poprzez niezabezpieczony odpływ wyłobiony w gruncie;
- konieczność interwencji w stosunku do następujących pomników przyrody: jałowca pospolitego zlokalizowanego w miejscowości Sendeń Duży, ujętego w poz. 46 załącznika do rozporządzenia nr 18 (ze względu zagrożenie dla zdrowia organizmu drzewa) oraz kasztanowca białego zlokalizowanego w Łącku, w pasie drogowym, ujętego w poz. 44 załącznika do rozporządzenia nr 18 (ze względów bezpieczeństwa ruchu drogowego);
- niezgodność rzeczywistej liczby drzew stanowiących pomniki przyrody ze stanem opisanym w obowiązującym akcie prawnym: lipa drobnolistna – grupa czterech drzew w miejscowości Władysławów, ujęta w poz. 41 załącznika do rozporządzenia nr 19 (aktualnie grupę stanowią trzy drzewa), dąb szypułkowy – grupa czterech drzew, zlokalizowana w miejscowości Grabina przy drodze krajowej Nr 60 na odcinku Łąck-Płock, ujęta w poz. 38 załącznika do rozporządzenia nr 19 (aktualnie w skład pomnika przyrody wchodzi trzy drzewa);
- niezgodność ze stanem opisanym w obowiązującym akcie prawnym, pod względem liczby drzew oraz składu gatunkowego, alei zlokalizowanej w Łącku przy ul. Lipowej która, według poz. 46 załącznika do rozporządzenia nr 19, powinna składać się z 24 lip drobnolistnych i dwóch modrzewi polskich, a faktycznie liczy 23 drzewa, w tym: 18 lip drobnolistnych, cztery klony zwyczajne oraz jeden modrzew polski.

W sprawie ww. niezgodności Inspektor podała, że *„z informacji, które uzyskałam od b. dyrektora dawnej Szkoły Podstawowej w Nowej Wsi, który był osobą zabiegającą o ustanowienie ww. pomnika przyrody (dotyczy lip w miejscowości Władysławów – dopisek kontrolera) ok. 8-9 lat temu w drzewo uderzył piorun, drzewo pękło, zamarło i przewróciło się. Po jakimś czasie zostało uprzątnięte.”*

Odnośnie grupy dębów w miejscowości Grabina Inspektor podała, że *„wg posiadanych przeze mnie informacji ww. grupa drzew zawsze liczyła trzy sztuki”, a w sprawie alei w Łącku – „Nadleśnictwo Łąck przekazało mi informację, którą załączam do protokołu, z której wynika, kiedy i na jakiej podstawie został usunięty jeden modrzew. Nie posiadam innych informacji w ww. sprawie.”*

(dowód: akta kontroli str. 560-571, 585-587)

W 2015 r. Wójt zlecił przeprowadzenie na terenie Gminy zabiegów pielęgnacyjno-konserwatorskich przy 29 sztukach drzew, wchodzących w skład czterech pomników przyrody, w tym jednej alei, których wykonanie było niezbędne dla zachowania właściwego stanu ww. pomników przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 255-260)

W sprawie uściślenia, w jaki sposób i w jakich terminach będą prowadzone działania wymienione w Programie 2017 oraz przyczyn zawarcia w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji zadań własnych samorządu opracowującego powyższy program, tylko jednego zadania w obszarze *Zasoby przyrodnicze* (utworzenie w latach 2017-2024 dwu nowych form ochrony przyrody), Wójt w wyjaśnieniach podał, że: *„ (...) w roku 2017 rozpoczęliśmy starania – mapy do celów projektowych, analizy formalno-prawne, urbanistyczne prace koncepcyjne - zmierzające do utworzenia strefy obsługi turystyki w oparciu o walory jeziora Zdwońskiego. Zadanie jest kontynuacją zapisów mpzp jeziora Zdwońskiego, gdzie tereny wschodniego brzegu jeziora przeznaczono na organizację publicznej rekreacji. Tereny obecnie w zasobach Skarbu Państwa po przejęciu przez Gminę Łąck stanowią będą urządzonej plażą publiczną z zapleczem socjalnym i docelową możliwością utworzenia kąpieliska. Działanie z zakresu interwencji w obszar Zasobów przyrodniczych poprzez zrównoważony rozwój*

turystyki i zagospodarowanie celowe terenów zielonych z tendencją terytorialnego poszerzenia będzie realizowane w latach 2018-2019.

– Zadanie powyższe przyczyni się w konsekwencji do wzmocnienia ochrony terenów części lasów w rejonie jeziora Zdwońskiego.

– Od 2012 roku realizowane są zadania z zakresu infrastruktury sanitarnej – kanalizacja sanitarna – realizowanej w terenie wokół jezior Gminy Łąck w celu wyeliminowania zanieczyszczenia wód przez podmioty użytkujące tereny zurbanizowane. W roku 2014 oddaliśmy do użytku I-szy etap kanalizacji rejonu jeziora Zdwońskiego. W latach 2018-2020 zamierzamy zrealizować kolejny etap dla terenów przy jeziorach Górskim i Ciechomickim.

– Realizowane zadania infrastrukturalne niewątpliwie wpłyną na poprawę warunków przyrodniczych przyczyniając się bezpośrednio ochronie wód powierzchniowych.

Inwentaryzacja pomników przyrody jest podstawowym elementem, który stanowi kanwę opisanego powyżej „Otwartego katalogu lokalnych form ochrony przyrody” i od inwentaryzacji szczegółowej rozpoczęto prace nad dokumentem. Inwentaryzacja powinna być zaktualizowana do końca roku 2017.”.

(dowód: akta kontroli str. 686-692)

Pracownicy Urzędu nie prowadzili regularnych wizytacji lokalnych form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 509-517)

Pracownicy Urzędu nie sprawdzali realizacji zadań i ochrony obiektów/obszarów, dla których nadzorującym jest inny podmiot. Wójt wyjaśnił, że „nie sprawdzano realizacji zadań i ochrony obiektów/obszarów, dla których nadzorującym jest inny podmiot. Jednak w procesie wydawania Decyzji lokalizacji celu publicznego oraz Decyzji o warunkach zabudowy przed ich wydaniem dokonywana jest analiza terenów objętych wnioskami w zakresie między innymi praw i obowiązków wynikających z lokalnych form ochrony przyrody.”.

Nie wnioskowano też do podmiotów zarządzających terenami, na których zlokalizowane są lokalne formy ochrony przyrody, o wykonanie konkretnych działań.

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków naruszenia zakazów wprowadzonych w odniesieniu do lokalnej formy ochrony przyrody oraz usunięcia drzew pomnikowych.

(dowód: akta kontroli str. 310-315)

Wójt wyjaśnił, że „w okresie objętym kontrolą realizowano Program Ochrony Środowiska dla Gminy Łąck. Dokument programu powstał w trybie gwarantującym społeczne konsultacje, czyli zapewnił czynny udział społeczeństwa w tworzeniu jego treści dotyczących między innymi potwierdzenia statusu lokalnych form ochrony przyrody”.

W okresie objętym kontrolą miały miejsc konflikty z właścicielami terenów, objętych lokalnymi formami ochrony przyrody. Wójt wyjaśnił, że „...wystąpiły konflikty z właścicielami gruntów, na których jest lokalna forma ochrony przyrody w postaci:

– Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego Jeziora Zdwońskiego – rozporządzenie nr 220 Wojewody Mazowieckiego z dnia 10 lipca 2001 roku „w sprawie wprowadzenia zespołów przyrodniczo-krajobrazowych na terenie województwa mazowieckiego” (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 162, poz. 2402)

– Gostynińsko-Gąbińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu – rozporządzenie Nr 15 Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2006r. w sprawie Gostynińsko-Gąbińskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 157, poz. 6152)

Teren stanowiący przedmiot konfliktu położony jest w obszarze obowiązującego od 30.12.2011 r. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla jeziora Zdwońskiego położonego na terenie gminy Łąck i gruntów przyległych do jeziora w strefie do 300 m. Właściciele gruntów wystąpili o odszkodowanie z tytułu utraty wartości gruntów na skutek uchwalenie powyższego planu. Wnioskodawcy twierdzili, że zakaz zabudowy na terenie ich posesji wynika z ustanowienia prawa lokalnego. Po analizie wniosków właściciele zostali poinformowani pisemnie o bezzasadności roszczeń z tytułu opłaty planistycznej. Zakazy zabudowy wynikają z przywołanych w planie miejscowym dokumentów ustanawiających lokalną formę ochrony przyrody, które Rada Gminy zobligowana była wprowadzić do treści planu i je uchwalić. W jednym przypadku wnioskodawca nie zgodził się z wyjaśnieniem i skierował sprawę na drogę postępowania sądowego. Sprawa w toku.”.

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 702-704)

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły wnioski mieszkańców, organizacji społecznych lub innych podmiotów o utworzenie lokalnej formy ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 310-315)

Wójt wyjaśnił, że „W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły konflikty z GDOŚ lub RDOŚ, dotyczące lokalnych form ochrony przyrody. Natomiast miały miejsce przypadki współdziałania z instytucjami na szczeblu centralnym i regionalnym. Za przykład może posłużyć sprawa z wniosku Nadleśnictwa Łąck dotycząca zagrożenia jakie stwarza martwy dąb szypułkowy będący pomnikiem przyrody. W wyniku współpracy Gminy z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Warszawie wypracowano stanowisko umożliwiające utrzymanie formy ochronnej pomnika przyrody z jednoczesnym usunięciem zagrożenia zdefiniowanego przez wnioskodawcę – Nadleśnictwo Łąck.”.

(dowód: akta kontroli str. 310-315)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niewykonanie w pełnym zakresie obowiązku umieszczenia tablic informujących o nazwie form ochrony przyrody oraz o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do tych form

Art. 115. ust. 1 uoop zobowiązuje do umieszczenia tablic informujących o nazwie form ochrony przyrody oraz o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do tych form na obrzeżach lub w pobliżu form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 oraz 7 i 8, oraz do umieszczenia tablic informujących o nazwie formy ochrony przyrody na obrzeżach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4–6 i pkt 9.

Wyniki oględzin wybranych lokalnych form ochrony przyrody, przeprowadzonych w dniach 7, 8 i 19 września br., wykazały brak oznakowania:

- wszystkich (pięciu) zespołów przyrodniczo-krajobrazowych,
- wszystkich (czterech) użytków ekologicznych,
- pięciu z 15 pomników przyrody poddanych oględzinom, a w jednym przypadku oznakowane było jedno z trzech drzew stanowiących pomnik. Braki w oznakowaniu dotyczyły przede wszystkim pomników przyrody, znajdujących się na terenach leśnych administrowanych przez Nadleśnictwo Łąck.

W sprawie niezapewnienia właściwego oznakowania części lokalnych form ochrony przyrody Wójt wyjaśnił, że podstawą podjęcia przez Gminę działań w tym zakresie będzie wykonanie inwentaryzacji lokalnych form ochrony przyrody. Wskazał, że aby „... rozwiązać problem prawidłowej informacji dotyczącej wykazu ilości i jakości występujących na terenie Gminy lokalnych form ochrony przyrody rozpoczęty został proces opracowania dokumentu nazwanego wstępnie „Otwarty katalog lokalnych form ochrony przyrody występujących w Gminie Łąck”. Do końca roku 2017 problem zostanie zdiagnozowany na poziomie Urzędu Gminy i przedstawiony do uchwalenia Radzie Gminy w Łącku projektu uchwały budżetowej na rok 2018 zawierającej zagwarantowanie środków finansowych na realizację zlecenia zewnętrznego wykonania przedmiotowego katalogu....” oraz, że „opisane ... braki w opisach obiektów chronionych czy rejestrach prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (RDOŚ) oraz aktualizacja danych dotycząca właścicieli terenów lokalizacji form ochrony przyrody nastąpi bezpośrednio przyjęciu opracowywanego „Otwartego katalogu...”, który posłuży za bazę wyjściową do weryfikacji powyższych błędów i braków.”.

W sprawie występowania do Nadleśnictwa Łąck w celu zapewnienia oznakowania ww. obiektów znajdujących się na terenach zarządzanych przez Nadleśnictwo Wójt w wyjaśnieniach podał, że „do tej pory poza działaniami interwencyjnymi nie zwracałem się do Nadleśnictwa Łąck o zapewnienie prawidłowego oznakowania. Przekonany jestem, że posiadając wiedzę o aktualnym stanie zasobów pomników przyrody działania moje będą skuteczne w wyegzekwowaniu obowiązków od właścicieli terenów z pomnikami przyrody. Działania te zostaną przeprowadzone niezwłocznie po wykonaniu inwentaryzacji zasobów, tj. na początku roku 2018.”.

(dowód: akta kontroli str. 560-571, 686-692)

2. Niepodjęcie działań przez Wójta w celu przyjęcia przez Radę Gminy uchwał w sprawie form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 6–9, które doprowadziłyby do zgodności aktów prawa miejscowego ze stanem faktycznym i obowiązującymi przepisami. Zasadność aktualizacji ww. przepisów wynika m. in. z faktu, że dotyczą głównie obiektów przyrody ożywionej, których stan ulega zmianom. W toku kontroli, w tym w wyniku oględzin wybranych lokalnych form ochrony przyrody, ustalono m.in., że pomniki przyrody: aleja lipowa w Łącku, grupa lip we Władysławowie oraz grupa dębów w Grabinie nie odpowiadały – pod względem liczebności osobników oraz składu gatunkowego (aleja lipowa) – opisowi zawartemu w obowiązującym akcie prawnym³⁷. Stwierdzono ponadto, że w obowiązujących aktach prawa miejscowego występują liczne niezgodności ze stanem rzeczywistym opisów pomników przyrody, ich lokalizacji, stanu własności terenu, na którym się znajdują. Opisy, od dawna nieaktualne, podane w akcie prawa miejscowego ustanawiającym pomnik przyrody, były przenoszone bez ich aktualizacji do kolejnych aktów. Przykładowo dotyczy to dębu szypułkowego w Łącku, znajdującego się na terenie Nadleśnictwa Łąck, Leśnictwo Podgórze, oddział 170g, gdzie w opisie zawartym w aktualnym rozporządzeniu Wojewody Mazowieckiego³⁸, jako zarządzającego nadal podaje się nieistniejące *Gospodarstwo Jeziorno-Stawowe w Solcu*, wymienione w akcie ustanawiającym pomnik przyrody³⁹. W sprawie przyczyn niepodjęcia działań, w celu uporządkowania stanu formalnego lokalnych form ochrony przyrody, Wójt wyjaśnił, że podstawą podjęcia przez Gminę działań w tym zakresie będzie wykonanie inwentaryzacji lokalnych form ochrony przyrody. Wskazał, że *„żeby rozwiązać problem prawidłowej informacji dotyczącej wykazu ilości i jakości występujących na terenie Gminy lokalnych form ochrony przyrody rozpoczęty został proces opracowania dokumentu nazwanego wstępnie „Otwarty katalog lokalnych form ochrony przyrody występujących w Gminie Łąck”. Do końca roku 2017 problem zostanie zdiagnozowany na poziomie Urzędu Gminy i przedstawiony do uchwalenia Radzie Gminy w Łącku projektu uchwały budżetowej na rok 2018 zawierającej zagwarantowanie środków finansowych na realizację zlecenia zewnętrznego wykonania przedmiotowego katalogu...”* oraz, że *„opisane ... braki w opisach obiektów chronionych czy rejestrach prowadzonych przez podmioty zewnętrzne (RDOS) oraz aktualizacja danych dotycząca właścicieli terenów lokalizacji form ochrony przyrody nastąpi bezpośrednio przyjęciu opracowywanego „Otwartego katalogu...”, który posłuży za bazę wyjściową do weryfikacji powyższych błędów i braków.”*

(dowód: akta kontroli str. 560-571, 648, 686-692)

3. Niedostateczne wypełnianie obowiązków gminy w zakresie dbałości o zasoby przyrodnicze, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 uoop – nieprzeprowadzanie systematycznych wizytacji oraz niewymaganie od instytucji lub osób prywatnych zarządzających terenami, na których znajdują się lokalne formy ochrony przyrody, sprawozdań o ich stanie.

Kontrola wykazała, że ww. obiekty były wizytowane sporadycznie, nie wymagano też informacji o ich stanie od instytucji lub osób prywatnych zarządzających terenami, na których zlokalizowane są ww. obiekty, przede wszystkim Nadleśnictwa Łąck, na którego terenie znajduje się ponad połowa pomników przyrody, wszystkie użytki ekologiczne i część zespołów przyrodniczo-krajobrazowych Gminy. W efekcie Gmina nie posiadała pełnej wiedzy o stanie ww. lokalnych form ochrony przyrody.

W sprawie częstotliwości wizytacji lokalnych form ochrony przyrody, planu takich działań, ich wyników oraz działań podjętych w ich następstwie Wójt wyjaśnił, że *„wizytacje lokalnych form ochrony przyrody prowadzone były incydentalnie i z każdym razem na wniosek zewnętrzny. Gmina nie posiada planu działań wizytacji lokalnych form ochrony przyrody.*

Efektom przykładowej wizytacji, przeprowadzonej w roku 2014 na wniosek Nadleśnictwa Łąck, dotyczącej drzew przy ul. Lipowej w Łącku, było zlecenie wykonania „Oceny stanu zdrowotnego oraz określenie potrzeb pielęgnacyjnych wybranych pomników przyrody w gminie Łąck”. Zalecenia przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjno-konserwatorskich zawarte w „Ocenie”

³⁷ Rozporządzenie nr 19 Wojewody Mazowieckiego z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie pomników przyrody położonych na terenie powiatu płockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 89, poz. 2102).

³⁸ Jw.

³⁹ Orzeczenie Nr 59 Prezydium WRN w Warszawie z dnia 30 grudnia 1955 r. o uznaniu za pomnik przyrody (Dz. Urz. WRN w Warszawie Nr 4, poz. 25).

wykonane zostały przez specjalistyczną firmę wyłonioną do realizacji w drodze przetargu publicznego.” Wyjaśnił ponadto, że „w rozumieniu zadań własnych w zakresie ochrony przyrody przyjęliśmy zasadę działań interwencyjnych. Takie stanowisko wynikało z uznania maksymalnej skuteczności przy ograniczonych zasobach budżetowych. Z tego też powodu nie posiadamy planu takich działań. Niewątpliwie należy przystąpić niezwłocznie do sporządzenia planu działań, który określi terminarz i zakres działań prewencyjnych w celu rozpoczęcia cyklicznego procesu umożliwiającego ograniczenie czynników negatywnie wpływających na stan obiektów chronionych.

W okresie objętym kontrolą dokonano jednej wizytacji lokalnych form ochrony przyrody (...)

W sprawie przekazywania informacji przez instytucje/osoby prywatne władające terenami, na których znajdują się lokalne formy ochrony przyrody Wójt w wyjaśnieniach podał, że „nie występowałem do instytucji i osób prywatnych władających terenami, na których znajdują się lokalne formy ochrony przyrody o przedstawienie informacji dotyczących stanu tych obiektów. Podejmując prace nad opracowaniem planowego monitorowania lokalnych form ochrony przyrody konieczna będzie współpraca podmiotów instytucjonalnych i prywatnych z działaniami gminy w tym zakresie co poprzedzone zostanie formalnymi wystąpieniami o przekazanie informacji dotyczących stanu obiektów chronionych.”

(dowód: akta kontroli str. 310-315, 509-517)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Wójta w zakresie legalności i skuteczności podejmowanych działań.

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2015–2017 (I półrocze) w Urzędzie wydatkowano w całości posiadane środki przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska, które wyniosły 111.630,96 zł, z tego w 2015 r. – 77.353,39 zł, w 2016 r. – 23.428,71 zł i w I półroczu 2017 r. – 10.848,86 zł.

W okresie objętym kontrolą wydatki na działania związane z zachowaniem lokalnych form ochrony przyrody wyniosły 25.272,00 zł i były w całości poniesione w 2015 r. Wydatki te zostały sfinansowane ze środków Gminy z rozdziału 92503 – Rezerwy i pomniki przyrody. W 2016 r. i I półroczu 2017 r. wydatków na ten cel nie planowano.

Na podstawie umowy nr RI.272.P.46.2015 z dnia 30 października 2015 r. Wójt Gminy powierzył wykonawcy przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjno-konserwatorskich przy 29 sztukach drzew, wchodzących w skład czterech pomników przyrody na terenie Gminy Łąck za wynagrodzeniem 25.272,00 zł brutto. W zawartej umowie zabezpieczono interes Gminy w przypadku nienależytego lub nieterminowego wykonania przedmiotu umowy. Warunkiem wystawienia faktury przez wykonawcę było podpisanie protokołu z wykonania usługi przez strony umowy. Odbioru przedmiotu umowy dokonano protokolarnie w dniu 10 listopada 2015 r. przed terminem wyznaczonym w umowie. Komisja w czteroosobowym składzie dokonała oględzin wszystkich drzew, objętych pielęgnacją. Sprawdzono zakres i jakość wykonanych prac i stwierdzono, że zostały wykonane prawidłowo, zgodnie z oczekiwaniem.

Wyboru drzew do pielęgnacji dokonano w oparciu o *Ocenę stanu zdrowotnego oraz określenia potrzeb pielęgnacyjnych* (dalej „Ocena”), przeprowadzonej przez wykonawcę w sierpniu 2014 r. na podstawie zlecenia Wójta Gminy, za kwotę 4.999,95 zł brutto. Przedmiotem Oceny było pięć pomników przyrody:

- Aleja Lipowa przy siedzibie Nadleśnictwa Łąck, składająca się z 4 szt. klonu pospolitego, 18 szt. lipy drobnolistnej i 1 szt. modrzewia polskiego;
- 1 szt. lipy drobnolistnej przy „Domu Nauczyciela”;
- 1 szt. dębu szypułkowego w miejscowości Grabina (teren prywatny);
- 1 szt. dębu szypułkowego przy skrzyżowaniu dróg w miejscowości Sendeń Mały;
- 3 szt. dębu szypułkowego między drogą krajową nr 60 a Jeziorem Górskim.

W ww. umowie nie zlecono wykonania prac pielęgnacyjnych przy dębie szypułkowym w miejscowości Grabina. W Ocenie określony został jako wymagający zabezpieczenia indywidualnego, jednak zdaniem pracowników Urzędu kondycja drzewa nie wymagała natychmiastowego zabiegu. Stwierdzono natomiast, że drzewem, które wymagało natychmiastowej pielęgnacji był drugi pień lipy drobnolistnej znajdującej się przy drodze powiatowej w miejscowości Władysławów w bliskim sąsiedztwie zabudowań gospodarczych Domu Nauczyciela. W umowie dokonano więc zamiany drzewa z gatunku dąb szypułkowy w miejscowości Grabina na drugi pień lipy drobnolistnej znajdującej się przy Domu Nauczyciela. Spowodowało to zmniejszenie liczby pomników przyrody do czterech, jednak liczba drzew zawarta w umowie pozostała bez zmian w stosunku do liczby określonej w Ocenie.

Wykonawca zabiegów pielęgnacyjnych został wybrany w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przedmiotem zamówienia były zabiegi pielęgnacyjno-konserwatorskie przy 29 drzewach opisanych w Ocenie, którą przekazano potencjalnym wykonawcom celem sporządzenia oferty cenowej.

W badanym okresie obowiązywały kolejno dwa regulaminy dotyczące udzielania zamówień publicznych wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy:

- zarządzenie nr 5/12 z dnia 5 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Prac Komisji Przetargowych w Urzędzie Gminy w Łącku i zarządzenie nr 24/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Łącku zmienione zarządzeniem nr 72/2015 z dnia 7 sierpnia 2015 r.;
- zarządzenie nr 152/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Łącku i Regulaminu Pracy Komisji Przetargowej.

W 2014 r. zlecono Ocenę pięciu spośród 31 pomników przyrody, a w latach 2015–2017 (I półrocze) nie przeprowadzono oceny stanu lokalnych form przyrody na terenie Gminy. Inspektor wyjaśniła, że zlecono wykonanie Oceny, gdyż pismem z dnia 6 czerwca 2014 r. Nadleśnictwo Łąck zwróciło się do Urzędu Gminy o przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych Alei Lipowej polegających na usunięciu suchych, chorych oraz przewieszających się przez drogę gałęzi drzew. Nie wykonywano oceny stanu pozostałych drzew, gdyż nie stwierdzono takiej potrzeby. Wykonano ocenę stanu tych drzew, które najbardziej potrzebowały pielęgnacji. Nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia pielęgnacji pozostałych pomników przyrody. Inspektor wyjaśniła także, że nie występował niedobór środków finansowych na wykonywanie zadań dotyczących lokalnych form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 40-271, 287-306)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Z naruszeniem procedury określonej zarządzeniem nr 24/2014 Wójta Gminy Łąck z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Łącku prowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody o wartości szacunkowej 25.583,33 zł netto.

W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Inspektor wystąpiła z zapytaniem do trzech potencjalnych wykonawców o przedstawienie ofert cenowych na zabiegi pielęgnacyjne na pomnikach przyrody, opisane w załączonej Ocenie stanu zdrowotnego oraz określeniu potrzeb pielęgnacyjnych wybranych pomników przyrody w Gminie Łąck. Zapytanie ofertowe nie zawierało: terminu realizacji zamówienia; miejsca i terminu złożenia ofert; sposobu przygotowania ofert i kryteriów oceny ofert. Do zapytania ofertowego nie załączono formularza ofertowego. Było to niezgodne ze wzorem zapytania ofertowego, określonego w załączniku nr 1 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Łącku, a wymóg jego zastosowania wynikał z punktu 4 Procedury udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej powyżej 20.000,00 zł do 50.000,00 zł, zawartej w rozdziale III cyt. Regulaminu. Na skutek nieprawidłowo sporządzonego zapytania ofertowego wykonawcy przekazali oferty cenowe bez terminów realizacji zamówienia i związania ofertą, które, mimo tych wad, były

przedmiotem dalszego procedowania i w konsekwencji zawarcia przez Wójta z wykonawcą umowy o wartości 25.272,00 zł brutto. Inspektor wyjaśniła, że znalazła obowiązującą procedurę udzielania zamówień publicznych, a sporządzenie zapytania ofertowego niezgodnie z tą procedurą stanowiło jej niedopatrzenie.

(dowód: akta kontroli str. 195-212, 234-254, 270-271)

2. Nierzetelnie sporządzono Sprawozdanie OŚ-4g z *gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej* za 2015 r w zakresie wydatków poniesionych na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych. Wydatki te wykazano w wierszu 17 Sprawozdania OŚ-4g za rok 2015 w wysokości 203.059,00 zł. W kwocie tej nie ujęto wydatków za przeprowadzone zabiegi pielęgnacyjno-konserwatorskie drzew pomników przyrody o wartości 25.272,00 zł poniesione przez Gminę na podstawie umowy nr RI.272.P.46.2015 z dnia 30 października 2015 r. Sprawozdanie OŚ-4g za rok 2015 zostało sporządzone przez pracownika Referatu Finansów i podpisane przez Wójta Gminy w dniu 4 lutego 2016 r. Pracownik Referatu Finansów wyjaśniła, że do wydatków wykazanych w sprawozdaniu zakwalifikowano wydatki z działów klasyfikacji 010 – *Rolnictwo i łowiectwo* oraz 900 – *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, natomiast wydatki na pielęgnację drzew, ujęte w dziale 925 – *Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody*, zostały przeoczone przy wyliczaniu kwoty wydatków. Wójt Gminy wyjaśnił, że nie był świadomy, że w sprawozdaniu w pozycji 17 nie został ujęty jeden z wydatków dotyczących ochrony środowiska.

W ocenie NIK, sporządzanie tego rodzaju sprawozdań statystycznych wymaga najwyższej staranności, ze strony zarówno służb merytorycznych jak i finansowych, w celu niedopuszczenia do pominięcia wydatków poniesionych na ochronę środowiska, w tym utrzymanie pomników przyrody. Wydatki na ochronę środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych w Sprawozdaniu OŚ-4g zostały zaniżone o 12,4%.

(dowód: akta kontroli str. 40, 255-260, 272-273, 285-286)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Wójta w zakresie legalności i gospodarności wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na działania związane z zachowaniem lokalnych form ochrony przyrody.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

- 1) wyeliminowanie przypadków podawania danych statystycznych o lokalnych formach ochrony przyrody niezgodnych ze stanem faktycznym;
- 2) przygotowanie projektów uchwał Rady Gminy Łąck dotyczących lokalnych form ochrony przyrody, mających na celu doprowadzenie do aktualizacji stanu prawnego w tym zakresie;
- 3) doprowadzenie do jednolitego i zgodnego ze stanem faktycznym zaprezentowania w dokumentach strategicznych Gminy informacji dotyczących lokalnych form ochrony przyrody;
- 4) rzetelne i zgodne z procedurami obowiązującymi w Urzędzie przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego;
- 5) rzetelne sporządzanie sprawozdań OŚ-4g z *gospodarowania dochodami budżetu gminy pochodzącymi z opłat i kar środowiskowych, przeznaczonymi na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej*, w zakresie wydatków poniesionych na ochronę

⁴⁰ Dz.U. z 2017 r., poz.524.

środowiska i gospodarkę wodną ze środków innych niż wpływy z opłat i kar środowiskowych;

- 6) zabezpieczanie interesu Gminy w zawieranych umowach z wykonawcami;
- 7) postępowanie zgodnie z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami;
- 8) właściwe oznakowanie lokalnych form ochrony przyrody.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 18 października 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor
Departamentu Środowiska

z up.

Teresa Warchałowska
Wicedyrektor

Kontroler:

Dorota Winośławska-Mrówka
Główny specjalista kp.