



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku



01702517

LBI.410.015.04.2017
P/17/049

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/049 – Lokalne formy ochrony przyrody ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Tomasz Suchowierski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/108/2017 z 17 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Marcin Kiersnowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr BI/110/2017 z 21 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Narewka, 17-220 Narewka, ul. Białowieska 1 (dalej „Urząd”) (dowód: akta kontroli str. 40-41)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Pawilcz – Wójt Gminy Narewka ² (dowód: akta kontroli str. 40-41)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Gminę zadań związanych z utrzymaniem na swoim terenie lokalnych form ochrony przyrody, tj. użytków ekologicznych i pomników przyrody⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd, poprzez wyznaczenie osób odpowiedzialnych, był przygotowany organizacyjnie do prowadzenia spraw związanych z utrzymywaniem lokalnych form ochrony przyrody i ich ewidencjonowaniem. Zadania te nie były jednak realizowane. Gmina nie dysponowała aktualnymi informacjami o stanie pomników przyrody i użytków ekologicznych, nie przeprowadzała ich wizytacji, ani też nie zleciła opieki nad nimi innym podmiotom. W efekcie tych zaniedbań pomniki przyrody i użytki ekologiczne były w większości oznakowane nieaktualnymi wzorami tablic, a w części wcale ich nie oznaczono. W żadnym z dokumentów strategicznych Gminy nie zaplanowano działań dla zachowania lokalnych form ochrony przyrody, a odniesienia do znajdujących się na terenie Gminy pomników przyrody i użytków ekologicznych dotyczyły w zasadzie jedynie wskazania ich liczby, która zresztą w Studium została wykazana niezgodnie ze stanem faktycznym. Gmina, pomimo istniejących potrzeb, nie zapewniła także środków na utrzymanie i nadzór nad pomnikami przyrody i użytkami ekologicznymi.

Inne stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku w latach 2011-2017 (I półrocze) Programu Ochrony Środowiska, czego konsekwencją było zaniechanie obowiązkowego raportowania Radzie Gminy (co dwa lata) o sposobie realizacji zadań programowych oraz wykazania w sprawozdaniach SG-01 za lata 2015-2016 mniejszej od faktycznej liczby pomników przyrody i użytków ekologicznych na terenie Gminy.

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu zadaniami związanymi z ochroną przyrody w Urzędzie zajmował się pracownik stanowiska ds. rolnictwa. W zakresach czynności pracowników zatrudnionych na tym stanowisku wskazano m.in. następujące

¹ Pod pojęciem lokalne formy ochrony przyrody należy rozumieć pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

² Od 15 czerwca 1990 r.

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

⁴ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2017 r.

zadania: gromadzenie dokumentacji dotyczącej ustanawiania lokalnych form ochrony przyrody oraz utrzymywanie form ochrony przyrody i ewidencja pomników przyrody.
(dowód: akta kontroli str. 40-47)

1.2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały następujące dokumenty strategiczne Gminy:

- a) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Narewka (dalej „*Studium*”), w którym podano niewłaściwą liczbę pomników przyrody i użytków ekologicznych, nie wskazując przy tym działań dotyczących lokalnych form ochrony przyrody (zagadnienie opisano w punkcie 1.8. wystąpienia),
- b) Strategia Rozwoju Gminy na lata 2000-2015, w której nie było odniesień do lokalnych form ochrony przyrody,
- c) Program Ochrony Środowiska dla Gminy Narewka do roku 2020, przyjęty 22 czerwca 2017 r. (wcześniejszy Program obowiązywał do roku 2011), w którym wskazano jedynie liczbę pomników przyrody (zagadnienie opisano w punkcie 1.7. wystąpienia),
- d) Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Gminy Narewka na lata 2015-2020, w którym nie ma odniesień do lokalnych form ochrony przyrody.

W latach 2015-2017 w Gminie nie planowano działań związanych z ochroną lokalnych form przyrody.

Wójt Gminy wyjaśnił, że *„Prawie wszystkie pomniki przyrody znajdują się na terenie Nadleśnictwa Browsk i Parku Narodowego i ich lokalizacja nie ma bezpośredniego związku z zakresem gospodarczego rozwoju gminy. Gmina po prostu nie zarządza tymi terenami i dlatego też sprawa ta nie została ujęta w tych dokumentach”*.

(dowód: akta kontroli str. 48-54, 63-65)

1.3. W budżecie Gminy Narewka na lata 2015-2017 (I półrocze) zaplanowano dochody i wydatki związane z realizacją zadań określonych ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵ w wysokości kolejno 40,0 tys. zł, 40,0 tys. zł i 30,0 tys. zł. Nie planowano przy tym, ani nie ponoszono wydatków na ochronę lokalnych form ochrony przyrody, co szerzej opisano w pkt. 3 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 5, 23)

1.4. Na terenie Gminy Narewka w latach 2015-2017 (I półrocze) znajdowało się dziewięć użytków ekologicznych będących ekosystemami bagiennymi o powierzchni 43,1 ha oraz 117 pomników przyrody, w tym 112 pojedynczych drzew, jedna grupa drzew oraz cztery głązy narzutowe. Liczba lokalnych form ochrony przyrody była zgodna z rejestrem pomników przyrody oraz rejestrem użytków ekologicznych udostępnionymi przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Białymstoku⁶ (dalej: „*RDOŚ*”). Natomiast w sprawozdaniach SG-01 za lata 2015-2016 sporządzonych przez Urząd dla celów statystycznych wykazano nierzetelne dane dotyczące ilości pomników przyrody i użytków ekologicznych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „*Ustalono nieprawidłowości*”.

(dowód: akta kontroli str. 9-22)

Spośród 126 lokalnych form ochrony przyrody występujących na terenie Gminy Narewka 125 zostało utworzonych przez Wojewodę Podlaskiego (wcześniej Białostockiego), a jeden przez Radę Gminy Narewka, tj.:

- 14 pomników przyrody ustanowiono zarządzeniami nr 33/78⁷, 35/78⁸ i 36/78⁹ Wojewody Białostockiego z dnia 28 grudnia 1978 r.,
- 37 pomników przyrody utworzono rozporządzeniem nr 4/93 Wojewody Białostockiego z dnia 19 sierpnia 1993 r.¹⁰,

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm. Ustawa zwana dalej „*POŚ*”

⁶ <http://www2.bialystok.rdos.gov.pl/opedata/katalog-danych-01.html>

⁷ Zarządzenie Wojewody Białostockiego nr 33/78 z dnia 28 grudnia 1978 r. w sprawie uznania niektórych tworów za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną (Dz. Urz. WRN w Białymstoku z 1979 r. Nr 2, poz. 10).

⁸ Zarządzenie Wojewody Białostockiego nr 35/78 z dnia 28 grudnia 1978 r. w sprawie uznania niektórych tworów za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną (niepublikowane).

⁹ Zarządzenie Wojewody Białostockiego nr 36/78 z dnia 28 grudnia 1978 r. w sprawie uznania niektórych tworów za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną (niepublikowane).

- cztery głązy narzutowe uznano za pomniki przyrody rozporządzeniem nr 3/94 Wojewody Białostockiego z dnia 17 listopada 1994 r.¹¹,
- 13 pomników przyrody ustanowiono rozporządzeniem nr 11/96 Wojewody Białostockiego z dnia 29 listopada 1996 r.¹²,
- trzy użytki ekologiczne utworzono rozporządzeniem nr 6/97 Wojewody Białostockiego z dnia 7 sierpnia 1997 r.¹³,
- sześć użytków ekologicznych utworzono rozporządzeniem nr 9/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 30 marca 2004 r.¹⁴,
- jeden pomnik przyrody ustanowiła Rada Gminy Narewka uchwałą nr XXIII/227/05 z dnia 25 sierpnia 2005 r.¹⁵,
- 48 pomników przyrody utworzono rozporządzeniem Wojewody Podlaskiego nr 10/08 z dnia 22 września 2008 r.¹⁶ (dowód: akta kontroli str. 9-21)

1.5. Jedynie w rozporządzeniu Wojewody Podlaskiego nr 10/08 z dnia 22 września 2008 r. określono sprawującego nadzór nad utworzonymi tym rozporządzeniem 48 pomnikami przyrody, tj. Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody¹⁷. W pozostałych aktach prawnych ustanawiających lokalne formy ochrony przyrody nie określono sprawującego nadzór, w tym w uchwale Rady Gminy Narewka nr XXIII/227/05 z dnia 25 sierpnia 2005 r. Wójt Gminy Narewka wyjaśnił, że „przyjęto przez domniemanie że Gmina jest odpowiedzialna za nadzór nad tym pomnikiem przyrody. W kolejnych podejmowanych uchwałach będzie przestrzegany art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody”.

(dowód: akta kontroli str. 9-21, 23, 38-39)

1.6. Wszystkie lokalne formy ochrony przyrody znajdujące się na terenie gminy Narewka położone są na obszarach chronionych wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt. 1, 2, 4 i 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁸, w tym 33 na terenie Białowieskiego Parku Narodowego, a 93 na terenie obszaru chronionego krajobrazu „Puszcza Białowieska” i obszaru chronionego krajobrazu „Dolina Narwi”. Jednocześnie 124 lokalne formy ochrony przyrody znajdują się na obszarach Natura 2000, cztery w otulinie Białowieskiego Parku Narodowego, a osiem na terenach rezerwatu przyrody „Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej”.

Na gruntach prywatnych znajdują się dwa pomniki przyrody, a jeden pomnik przyrody znajduje się na działce należącej do Gminy Narewka. Pozostałe 123 lokalne formy ochrony przyrody położone są na gruntach Skarbu Państwa, w tym 90 zarządzanych przez Nadleśnictwo Browski i 33 przez Białowieski Park Narodowy.

Urząd z nadzorującymi ww. obszary chronione (tj. z Dyrektorem Białowieskiego Parku Narodowego, Zarządem Województwa Podlaskiego i RDOŚ), zarządzającymi nieruchomościami Skarbu Państwa i właścicielami prywatnych nieruchomości nie zawierał porozumień lub umów na wykonywanie nadzoru nad lokalnymi formami ochrony przyrody lub na wykonywanie ochrony. Wójt Gminy Narewka wyjaśnił, że „w zdecydowanej większości pomniki zlokalizowane są na obszarze Nadleśnictwa Browski i Białowieskiego Parku Narodowego, a użytki ekologiczne na obszarach zarządzanych przez Nadleśnictwo Browski. Żaden z podmiotów nie zgłaszał oczekiwań finansowych za nadzór nad pomnikami

¹⁰ Rozporządzenie nr 4/93 Wojewody Białostockiego z dnia 19 sierpnia 1993 r. w sprawie uznania niektórych tworów przyrody za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną (Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 12, poz. 70, ze zm.).

¹¹ Rozporządzenie nr 3/94 Wojewody Białostockiego z dnia 17 listopada 1994 r. w sprawie uznania niektórych tworów przyrody za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną (Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 18, poz. 93).

¹² Rozporządzenie nr 11/96 Wojewody Białostockiego z dnia 29 listopada 1996 r. w sprawie uznania niektórych tworów przyrody za pomniki przyrody i objęcia ich ochroną (Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 38, poz. 138).

¹³ Rozporządzenie nr 6/97 Wojewody Białostockiego z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie uznania za użytki ekologiczne ekosystemów bagiennych i objęcia ich ochroną (Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 16, poz. 64).

¹⁴ Rozporządzenie nr 9/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie uznania ekosystemów bagiennych za użytki ekologiczne (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego nr 38, poz. 710).

¹⁵ Uchwała Nr XXIII/227/05 Rady Gminy Narewka z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie ustanowienia pomnika przyrody (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 207, poz. 2362).

¹⁶ Rozporządzenie Wojewody Podlaskiego nr 10/08 z dnia 22 września 2008 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 228, poz. 2333).

¹⁷ Z dniem 15 listopada 2008 r. urząd Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody został zniesiony przez art. 150 pkt 11 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 środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405).

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

przyrody czy też użytkami ekologicznymi. Nadleśnictwo i Park Narodowy w swoich ustawowych obowiązkach mają opiekę nad pomnikami przyrody i stąd uważaliśmy, że dokument porozumienie - umowa nie jest konieczny." Wójt Gminy dodał także, że „właściciele nieruchomości nie zgłaszali jakichkolwiek oczekiwań w związku z lokalizacją pomników przyrody i to spowodowało, że nie spisano stosownych porozumień. Podjęliśmy już formalne działania do określenia wzajemnych obowiązków w zakresie opieki i nadzoru nad pomnikami przyrody i użytkami ekologicznymi."

(dowód: akta kontroli str. 9-21, 23, 38-39)

1.7. W Programie Rozwoju Gminy Narewka na lata 2015-2020 przyjętym uchwałą Rady Gminy z 30 listopada 2015 r. nie było odniesień do lokalnych form ochrony przyrody. Odniesień takich nie było również w obowiązującej wcześniej „Strategii rozwoju gminy na lata 2000-2015”.

(dowód: akta kontroli str. 48)

„Program Ochrony Środowiska dla Gminy Narewka do roku 2020” został przyjęty uchwałą z Rady Gminy z 22 czerwca 2017 r. W Programie wskazano, że na terenie Gminy znajduje się dziewięć użytków ekologicznych i 110 pomników przyrody, podczas gdy faktycznie na terenie gminy znajdowało się 117 pomników przyrody. Program nie zawierał innych odniesień do pomników przyrody. Wcześniej w Gminie realizowano „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Narewka na lata 2004-2011”. W Programie tym określono m.in. zadanie polegające na opiece, konserwacji i utrzymaniu pomników przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 48)

1.8. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Narewka zostało uchwalone przez Radę Gminy 31 sierpnia 1999 r. Studium było aktualizowane uchwałami Rady Gminy z 21 września 2006 r., 14 czerwca 2007 r., 12 września 2008 r., 23 czerwca 2010 r., 26 czerwca 2012 r. oraz 29 sierpnia 2014 r. Pomimo dokonywanych aktualizacji w Studium nie wskazano wszystkich istniejących na terenie Gminy pomników przyrody i użytków ekologicznych. W Studium podano, że na terenie Gminy znajduje się 21 pomników przyrody i cztery użytki ekologiczne, podczas gdy faktycznie na terenie Gminy było 117 pomników przyrody i dziewięć użytków ekologicznych (zagadnienie opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Jednocześnie w Studium podano jedynie lokalizację wykazywanych użytków ekologicznych, nie określając lokalizacji pomników przyrody. Określając kierunek zagospodarowania obiektów i obszarów chronionych wskazano, że podstawowym zadaniem powinno być ich „/.../ zachowanie z dopuszczeniem możliwości ich kształtowania zarówno pod względem jakościowym, jak i przestrzennym z jednoczesnym zapewnieniem ich własnego funkcjonowania i ciągłości układów ekologicznych.” Uwzględniono też, że przy wyznaczaniu kierunków zagospodarowania należy uwzględnić zakazy wynikające z rozporządzeń Wojewody Podlaskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska” oraz w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”. Realizacja założeń zagospodarowania miała być realizowana poprzez:

- wykonanie planów lub studiów obszarów chronionych i wdrażanie ich do ustaleń lub zasad gospodarowania określonych w powołujących je aktach prawnych, a następnie do decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- podniesienie stopnia ochronności Puszczy Białowieskiej,
- tworzenie nowych rezerwatów przyrody, pomników przyrody oraz innych form ochrony z obowiązkiem wprowadzania ich do planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego.

Odnosząc się do sposobu realizacji wskazanych założeń Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Opracowywane w Gminie plany zagospodarowania przestrzennego nie obejmowały zasięgiem rezerwatów lub innych obszarów prawnie chronionych. Obszar Puszczy jest objęty ochroną w ramach Obszaru Ochrony Natura 2000 i z tego względu uznaliśmy, że dalsze podnoszenie stopnia ochronności nie jest konieczne. Ostatnio utworzone rezerваты znajdują się w Nadleśnictwie Browsk i nie leżą na terenach dla których opracowywano plany zagospodarowania.”

(dowód: akta kontroli str. 48-54, 63-64)

W okresie objętym kontrolą nie przygotowywano opracowań ekofizjograficznych zawierających m.in. charakterystykę poszczególnych elementów przyrodniczych

występujących na terenie Gminy. Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że w związku z nieaktualizowaniem od 2014 r. Studium, nie było potrzeby przygotowywania opracowań ekofizjograficznych. (dowód: akta kontroli str. 63-65)

1.9. Według stanu na 30 czerwca 2017 r. na terenie gminy Narewka obowiązywało 29 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących łączną powierzchnię 735,3 ha, tj. 2,2% powierzchni gminy Narewka. Żaden z tych planów nie obejmował terenów na których usytuowane były pomniki przyrody i użytki ekologiczne. (dowód: akta kontroli str. 24-28)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2011-2017 (I półrocze) Gmina nie posiadała *Programu ochrony środowiska* wymaganego przepisem art. 17 ust. 1 POŚ. Konsekwencją braku programu było zaniechanie wynikającego z art. 18 ust. 2 POŚ obowiązku okresowego raportowania Radzie Gminy (co dwa lata) o sposobie realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska, które powinny być ujęte w Programie. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „*Kwestie związane z ochroną środowiska i wydatkami na ten cel były co roku analizowane przez Radę Gminy przy uchwalaniu budżetu i sprawozdaniach z wykonania budżetu. Część zadań z zakresu ochrony środowiska została ujęta w innych programach rozwojowych gminy. Programu ochrony środowiska nie opracowano przez przeoczenie. Błąd ten naprawiliśmy w tym roku przygotowując w czerwcu nowy program.*” (dowód: akta kontroli str. 48, 63-64)

2. W Studium przedstawiono nieaktualne dane o liczbie pomników przyrody i użytków ekologicznych, wskazując, że na terenie Gminy znajduje się tylko 21 pomników przyrody i cztery użytki ekologiczne, podczas gdy faktycznie na terenie Gminy od 11 października 2008 r. było 117 pomników przyrody i dziewięć użytków ekologicznych. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. W złożonych wyjaśnieniach Wójt Gminy podał, że: „*Studium zostało opracowane jeszcze w 1999 r. Przypuszczam, że przez przeoczenie nikt z pracowników Urzędu nie zwrócił uwagi na błędną liczbę pomników przyrody.*” (dowód: akta kontroli str. 48-54, 63-64)

3. W sprawozdaniach SG-01 (leśnictwo i ochrona środowiska) złożonych dla celów statystycznych przez Urząd za lata 2015-2016 wykazano 116 pomników przyrody, pomimo, że na terenie Gminy Narewka znajdowało się ich 117. Ponadto w sprawozdaniu SG-01 za 2015 rok wykazano osiem użytków ekologicznych o powierzchni 39,80 ha pomimo, że na terenie Gminy Narewka znajdowało się ich dziewięć o powierzchni 43,08 ha. Było to niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁰. Z wyjaśnień Wójta Gminy Narewka wynika, że nastąpiło przeoczenie jednego pomnika przyrody i jednego użytku ekologicznego, a błąd był powielany w kolejnych latach. (dowód: akta kontroli str. 9-22, 38-39)

Ocena cząstkowa

Urząd, poprzez wyznaczenie osób odpowiedzialnych, był przygotowany organizacyjnie do prowadzenia spraw związanych z utrzymywaniem lokalnych form ochrony przyrody i ich ewidencjonowaniem. Nie stworzono jednak odpowiednich warunków prawnych do realizacji tego zadania przez Gminę. W żadnym z dokumentów strategicznych Gminy nie określono działań i potrzeb dla zachowania lokalnych form ochrony przyrody. Odniesienia do znajdujących się na terenie Gminy pomników przyrody i użytków ekologicznych dotyczyły w zasadzie jedynie wskazania ich liczby, która zresztą w Studium została znacznie zaniżona. Stwierdzono też, że w sprawozdaniach SG-01 za lata 2015-2016 wykazywano mniejszą od faktycznej liczbę pomników przyrody i użytków ekologicznych. Ponadto Gmina w latach 2011-2017 (I półrocze) nie posiadała Programu Ochrony Środowiska.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, ze zm.

Opis stanu
faktycznego

2. Legalność i skuteczność podejmowanych działań w celu utrzymania pomników przyrody i użytków ekologicznych

2.1. W latach 2015 – 2017 (I półrocze) Rada Gminy Narewka nie podejmowała uchwał o ustanowieniu nowych lub zniesieniu istniejących lokalnych form ochrony przyrody takich jak pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy. Rada Gminy Narewka nie podejmowała też uchwał w sprawie zmian granic lub zakazów dotyczących istniejących lokalnych form ochrony przyrody. Nie podejmowano także uchwał w sprawie przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych lub konserwacyjnych pomników przyrody i użytków ekologicznych. W Urzędzie nie przygotowywano też projektów takich uchwał i nie wpływały tam pisemne wnioski o utworzenie nowej lub zniesienia istniejącej lokalnej formy ochrony przyrody. Z wyjaśnień Wójta Gminy Narewka wynika, że Urząd nie posiadał informacji będących przesłanką do ustanowienia nowych lub zniesienia istniejących lokalnych form ochrony przyrody na terenie gminy Narewka. (dowód: akta kontroli str. 23, 38-39)

2.2. Z przeprowadzonych oględzin 20 pomników przyrody i trzech użytków ekologicznych wynika, że:

- tylko siedem pomników przyrody było oznaczonych tabliczkami zgodnymi z aktualnie obowiązującym wzorem,
- pomnik przyrody będący zespołem drzew (nr 161 w oddziale 80C) nie był oznaczony tabliczką informującą o pomniku przyrody będącym skupiskiem tworów przyrody żywej,
- tabliczką informującą o formie ochrony przyrody były oznaczone dwa (z trzech poddanych oględzinom) użytków ekologicznych,
- przy żadnym z trzech poddanych oględzinom użytków ekologicznych nie zamieszczono tabliczek informujących o zakazach obowiązujących na tych obszarach,
- trzy z drzew będących pomnikami przyrody były martwe, a dwa były tzw. „wywrotami” (wszystkie znajdowały się na terenie Nadleśnictwa Browsk),
- na leżących drzewach nie było żadnych oznaczeń, że są to pomniki przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 55-62)

2.3. W latach 2015-2017 (I półrocze) pracownicy Urzędu nie sporządzali planów wizytacji pomników przyrody oraz użytków ekologicznych i nie prowadzili takich przeglądów oraz nie zwracali się do Nadleśnictwa Browsk i Białowieskiego Parku Narodowego o przekazanie informacji o stanie pomników przyrody znajdujących się na terenach zarządzanych przez te podmioty. Wójt Gminy wyjaśnił, że: *„.../ Prawie wszystkie pomniki znajdują się na terenie Nadleśnictwa i Parku Narodowego i w zasadzie nie mamy dostępu do tych pomników, gdyż w większości są położone na trudno dostępnych terenach i mogą do nich zaprowadzić tylko leśnicy.”* (dowód: akta kontroli str. 63-65)

Z porównania stanu pomników przyrody przedstawionej dokumentacji pomników przyrody przekazanej do Urzędu 28 grudnia 2010 r. ze stanem określonym w wykazie pomników przyrody w Leśnictwie Łączyno sporządzonym 14 września 2016 r. (który Urząd otrzymał z Nadleśnictwa Browsk podczas trwania kontroli NIK) wynika, że z 61 pomników przyrody na terenie Leśnictwa Łączyno, których stan w dokumentacji przekazanej w 2010 r. określano co najmniej jako dobry: [1] osiem było martwych (uschniętych); [2] trzy wyróciły się; [3] pięć było uschniętych w 50% do 90%. (dowód: akta kontroli str. 68-71)

2.4. W okresie objętym kontrolą Urząd nie stwierdził przypadków naruszenia zakazów wprowadzonych w odniesieniu do lokalnej formy ochrony przyrody. Nie wszczynano też procedury związanej z usunięciem drzew będących pomnikami przyrody. Urząd nie występował o podjęcie działań, ani nie sprawdzał w jaki sposób pomnikom przyrody i użytkom ekologicznym zapewniają ochronę Nadleśnictwo Browsk i Białowieski Park Narodowy, na których terenie znajduje się większość obiektów chronionych. Podczas kontroli NIK Wójt zwrócił się do Dyrektora Białowieskiego Parku Narodowego i Nadleśniczego Nadleśnictwa Browsk o dokonanie inwentaryzacji i sprawdzenie oznaczeń pomników przyrody i użytków ekologicznych położonych na terenach zarządzanych przez te podmioty. (dowód: akta kontroli str. 65-67)

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Do czasu kontroli NIK nie kontaktowaliśmy się w tych sprawach z Nadleśnictwem i Parkiem, gdyż uważaliśmy, że opieka nad pomnikami położonymi na ich terenie jest ich zadaniem. Obecnie przeprowadziłem rozmowy z Zastępcą Nadleśniczego i Dyrektorem Parku w sprawie objęcia opieką pomników przyrody. Ponadto wystąpiłem do tych podmiotów z prośbą o dokonanie inwentaryzacji pomników przyrody i ich stanu. Zleciłem też radcy prawnemu w Urzędzie przygotowanie projektu porozumienia regulującego objęcie nadzorem i opieką pomniki przyrody leżące na terenie Nadleśnictwa i Parku. Porozumienie będzie regulowało m.in. właściwe oznakowanie, zgłaszanie nowych pomników oraz corocznie informowanie Urzędu o ich stanie. Gmina natomiast przygotowuje nowego tabliczki oznaczeń, zgodne z obowiązującym wzorem. Uzyskaliśmy też z Nadleśnictwa informacje o stanie pomników składane przez leśników. Są to wewnętrzne dokumenty Nadleśnictwa, które nie były wcześniej przekazywane do Urzędu.”

(dowód: akta kontroli str. 63-64)

2.5. W latach 2015-2017 (I półrocze) istniejące na terenie gminy Narewka pomniki przyrody i użytki ekologiczne nie były powodem konfliktów pomiędzy Urzędem, a innymi podmiotami, w tym np. właścicielami nieruchomości, inwestorami, podmiotami ubiegającymi się o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) i RDOŚ. W tym czasie do Urzędu nie wpływała korespondencja RDOŚ i GDOŚ dotycząca pomników przyrody i użytków ekologicznych. Także z Urzędu nie kierowano do GDOŚ i RDOŚ korespondencji w tej sprawie. Pomniki przyrody i użytki ekologiczne nie były także przedmiotem opiniowania przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 23)

2.6. W latach 2015 – 2017 (I półrocze) na terenie gminy Narewka działalność edukacyjną, informacyjną i promocyjną w dziedzinie ochrony przyrody prowadził m.in. Zespół Szkół w Narewce oraz Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Siemianówce, będące gminnymi jednostkami organizacyjnymi.

Z informacji uzyskanych od Dyrektora Zespołu Szkół w Narewce wynika m.in., że w ramach współpracy z Białowieskim Parkiem Narodowym uczniowie Zespołu Szkół w Narewce systematycznie uczestniczyli na terenie Białowieskiego Parku Narodowego w nieodpłatnych zajęciach w zakresie edukacji przyrodniczo – ekologicznej takich jak: „Różnorodność biologiczna Polski a Puszczy Białowieskiej”, „Las i jego mieszkańcy”, „Białowieski Park Narodowy - walory przyrodnicze, historia, zagrożenia, ochrona”, „Formy ochrony przyrody w Polsce”, „Ekosystem lasu naturalnego”. W wymienionych zajęciach edukacyjnych uczestniczyło 150 uczniów Zespołu Szkół w Narewce. W ramach realizacji Programu „Puszcza Białowieska Naszym Skarbem” zostały zorganizowane i przeprowadzone dwa konkursy (literacki – 127 prac i fotograficzny – 51 prac), których celem było obudzenie wrażliwości i zainteresowania sprawami ochrony przyrody w najbliższym otoczeniu oraz kształtowanie świadomości ekologicznej dzieci i młodzieży. Uczniowie klasy I gimnazjum brali udział w projekcie edukacyjnym „Dlaczego warto chronić czynnie. Bierna i czynna ochrona przyrody w Puszczy Białowieskiej”. Projekt ten organizowany przez Nadleśnictwo Białowieża, Hajnówka oraz Browsk i składał się z cyklu zajęć edukacyjnych. W każdym roku szkolnym był organizowany konkurs przyrodniczy dotyczący gatunków chronionych w Polsce.

Natomiast z informacji uzyskanych od kierownika Ośrodka Edukacji Ekologicznej w Siemianówce, wynika m.in., że Ośrodek Edukacji Ekologicznej w Siemianówce stanowił bazę do realizacji programu z zakresu „Zielonej Szkoły”. W latach 2015-2017 dzieci i młodzież przyjeżdżała do Ośrodka na kilkudniowe wycieczki, podczas których realizowano programy dydaktyczne z zakresu przyrody i ochrony środowiska. W latach 2015-2017 (do 1 września) w Ośrodku Edukacji Ekologicznej w Siemianówce przebywało łącznie 4.030 osób. Grupy przebywające w ośrodku korzystały z różnych zajęć przyrodniczych oraz związanych z ochroną środowiska. Należały do nich zajęcia obejmujące w szczególności tematykę ochrony środowiska („Rady na odpady”, „Zasoby środowiska – zasoby wody, Lasy, Powietrze, Gleby”, „Jestem przyjacielem przyrody”). Ośrodek posiada także ścieżkę przyrodniczą „Brama do Puszczy” o długości 2 km na wieżę widokową „Maruszką”. Wzdłuż ścieżki rozmieszczone są tablice o tematyce prezentującej walory przyrodnicze Puszczy Białowieskiej: „Gdzie jesteście”, „Przyroda na obrzeżach Puszczy”, „Czy w lesie mogą być

piętra?", „Czy Puszcze tworzą różne lasy?", „Jak chronimy Puszcze?". Korzystając ze ścieżki przyrodniczej uczestnicy zajęć dowiadawali się o różnych formach ochrony przyrody. Grupy korzystały też z zajęć przeprowadzonych w nadleśnictwie Browsk w Gruszkach. Zajęcia były przeprowadzane w sali multimedialnej jak i w terenie. W zależności od wieku uczestników realizowane były takie tematy jak: „Dolina rzeki Narewka”, „Uczymy się rozpoznawania pospolitych gatunków drzew i krzewów”, „Formy ochrony przyrody w Nadleśnictwie Browsk”, „Rośliny i zwierzęta chronione, Fauna i flora Puszczy Białowieskiej”. Ośrodek Edukacji Ekologicznej współpracował także z Białowieskim Parkiem Narodowym. Uczestnicy „Zielonej Szkoły” mieli okazję poznać jego bogactwo podczas wyjazdu do Białowieży. Ośrodek Edukacji Ekologicznej organizował również wycieczki rowerowe, które prowadziły przez park narodowy i rezerwat przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 29-37)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. Z poddanych oględzinom 20 pomników przyrody:

- a) dwa pomniki przyrody (drzewa, które upadły²¹) nie były w żaden sposób oznaczone, co naruszało dyspozycję art. 115 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody,
- b) 11 było oznakowanych tabliczkami niezgodnymi z aktualnie obowiązującym wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic²²,
- c) pomnik będący zespołem drzew nie był oznaczony tablicą, o której mowa w § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wzorów tablic. Drzewa wchodzące w skład tego pomnika były oznaczone nieaktualnymi tabliczkami przeznaczonymi dla pojedynczych pomników przyrody.

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że uznano, iż pomniki były oznakowane i nie było potrzeby wymiany tabliczek i ponoszenia związanych z tym wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 55-64)

2. Z poddanych oględzinom trzech użytków ekologicznych:

- a) jeden nie był oznaczony tabliczką informującą o formie ochrony przyrody, co naruszało dyspozycję art. 115 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody,
- b) przy żadnym z nich nie zamieszczono tabliczek informujących o zakazach obowiązujących na tych obszarach, do czego zobowiązywał § 3 rozporządzenia w sprawie wzorów tablic.

Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Użytki ekologiczne są położone na terenie Nadleśnictwa Browsk w bardzo trudno dostępnych miejscach. Wcześniej były one oznaczane przez leśników i Gmina nie miała wiedzy o stanie oznakowania. Brak właściwego oznaczenia uzupełnimy w najbliższym czasie.”

(dowód: akta kontroli str. 55-64)

3. Wójt Gminy, jako organ ochrony przyrody w rozumieniu art. 91 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, do czasu kontroli NIK nie podejmował żadnych działań w celu ustalenia stanu istniejących lokalnych form ochrony przyrody, o których mowa w art. 40 i 42 ww. ustawy oraz prawidłowego ich zabezpieczenia i oznakowania. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ sprawy ochrony przyrody należą do zadań własnych gminy. Z wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy wynika, że działań takich nie podejmowano, gdyż ze względu na położenie pomników przyrody i użytków ekologicznych na terenie Nadleśnictwa Browsk i Białowieskiego Parku Narodowego uważano, że podmioty te faktycznie sprawują nadzór nad pomnikami.

(dowód: akta kontroli str. 63-65)

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia niepodjęcie przez Gminę działań dotyczących lokalnych form ochrony przyrody. Gmina nie dysponowała aktualnymi informacjami o stanie pomników przyrody i użytków ekologicznych, nie przeprowadzała ich wizytacji, ani też nie zleciła opieki

²¹ Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa stanowiące pomniki przyrody podlegają ochronie aż do ich samodzielnego, całkowitego rozpadu.

²² Dz. U. Nr 268, poz. 2665, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzorów tablic”.

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.

nad nimi innym podmiotom. Poddane oględzinom pomniki przyrody i użytki ekologiczne były w większości oznakowane nieaktualnymi wzorami tablic, a w części wcale ich nie oznaczono.

3. Wydatkowanie środków finansowych na działania związane z zachowaniem pomników przyrody i użytków ekologicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2017 (I półrocze) dochody Gminy Narewka z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska wyniosły 33,2 tys. zł, 22,1 tys. zł i 27,6 tys. zł z planowanych na lata 2015-2017 dochodów w wysokości 40,0 tys. zł, 40,0 tys. zł i 30,0 tys. zł. Zgodnie z art. 403 ust. 2 POŚ wydatki Gminy Narewka na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, były wyższe od otrzymanych opłat za korzystanie ze środowiska. Wyniosły one kolejno 3.534,2 tys. zł, 181,2 tys. zł oraz 35,1 tys. zł i przeznaczono je m.in. na budowę sieci kanalizacyjnej Tamopol – Mostki, budowę przyłączy wodociągowe – kanalizacyjnych we wsi Łuka, budowę kanalizacji deszczowej, sanitarnej i sieci wodociągowej na terenach inwestycyjnych nad Zalewem Siemianówka, instalację pompy ciepła przy Gminnym Ośrodku Zdrowia Narewka, budowę kanalizacji deszczowej przy ul. Cichej w Siemianówce oraz budowę sieci wodno-kanalizacyjnej w Nowej Łuce. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

W latach 2015-2017 (I półrocze) w budżecie Gminy Narewka nie planowano środków na działania dotyczące lokalnych form ochrony przyrody, pomimo potrzeb związanych np. z właściwym oznakowaniem pomników przyrody. Nie przewidywano finansowania zadań związanych z pomnikami przyrody i użytkami ekologicznymi ze środków własnych, nie pozyskiwano ich z innych źródeł (w tym dotacji) i nie ponoszono na ten cel żadnych wydatków. Wójt Gminy wyjaśnił, że „w latach 2015 - 2017 w budżecie gminy Narewka nie planowano wydatków na działania dotyczące lokalnych form ochrony przyrody gdyż nie zgłaszano takich potrzeb. Uwzględniając potrzebę zakupu tabliczek oraz wykonanie niektórych prac pielęgnacyjnych szacuję potrzeby do około 5 tys. zł/rok.”

(dowód: akta kontroli str. 5, 23, 38-39)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niezapewnienie środków w budżecie Gminy Narewka na działania związane z utrzymaniem i nadzorem nad pomnikami przyrody i użytkami ekologicznymi, pomimo istniejących w tym zakresie potrzeb związanych np. z właściwym oznakowaniem tych obiektów, które jednak do czasu kontroli NIK nie zostały przez Gminę rozpoznane.

III. 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 Kontroli²⁴ o, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Właściwego oznakowania pomników przyrody i użytków ekologicznych.
2. Ustalenia stanu pomników przyrody i użytków ekologicznych oraz niezbędnych potrzeb w celu poprawy stanu zabezpieczenia tych obiektów i preeliminowania w budżecie środków na wydatki z tym związane.
3. Dokonania aktualizacji dokumentów strategicznych Gminy w kontekście uwzględnienia prawidłowych danych o lokalnych formach ochrony przyrody oraz rozważenie określenia w tych dokumentach działań dla ochrony pomników przyrody i użytków ekologicznych.
4. Rzetelnego sporządzania sprawozdań SG-01.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

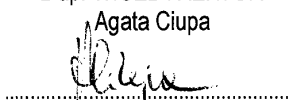
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 27 września 2017 roku.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis