



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.015.05.2017
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	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/109/2017 z 18 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Adrian Gosk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/112/2017 z 23 sierpnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Nurzec-Stacja (dalej: „Urząd”), 17-330 Nurzec-Stacja, ul. Żerczycka 33
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Jaszczuk – Wójt Gminy Nurzec-Stacja ² (dowód: akta kontroli str. 73)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Gminę zadań dotyczących utrzymania lokalnych form ochrony przyrody, tj. użytków ekologicznych i pomników przyrody⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Począwszy od 2013 roku Gmina nie posiadała *Programu ochrony środowiska* mimo, że była zobowiązana do jego opracowania przepisem art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁵. W efekcie radni Gminy nie byli okresowo (co dwa lata) informowani o stanie środowiska i sposobie realizacji zadań w tym zakresie. Nie aktualizowano również *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nurzec-Stacja*⁶, co w konsekwencji spowodowało, że w dokumencie tym nie określono wszystkich znajdujących się na terenie Gminy form ochrony przyrody, tj. dwóch (z 17) użytków ekologicznych, a jeden z pomników przyrody wymieniono dwukrotnie oraz nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z ustanowienia w 2007 roku na terenie Gminy rezerwatu przyrody „Witanowszczyzna”. Wynikiem tych zaniedbań był brak wiedzy odnośnie faktycznej ilości pomników przyrody występujących w Gminie oraz stanu ekologicznego użytków i zdrowotnego drzew objętych ochroną pomnikową, a fakt usunięcia chronionego krzewu i dwóch drzew stwierdzony został dopiero w trakcie niniejszej kontroli. W konsekwencji w sprawozdaniach SG-01 za 2015 i 2016 rok podawano nierzetelne dane dotyczące ilości obiektów objętych ochroną. Istniejące obiekty były w ogóle nieoznakowane, bądź oznakowane w nieprawidłowy sposób.

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.), zwanej dalej „uop”.

² Pełniący obowiązki od 5 listopada 2010 r.

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

⁴ Kontrolą objęto okres od 1.01.2015 do 30.06.2017 r.

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

⁶ Uchwała Nr VI/36/03 Rady Gminy Nurzec-Stacja z 7 lipca 2003 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nurzec-Stacja, zwane dalej: „Studium”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie zadania z zakresu ochrony przyrody przypisano do Referatu Rozwoju Gminy. Sprawy związane m. in. z prowadzeniem spraw związanych z ochroną środowiska, opracowywaniem projektów gminnych programów ochrony środowiska oraz podejmowaniem działań dotyczących wprowadzania form ochrony przyrody powierzono pracownikowi ds. teleinformatyki. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Do realizacji zadań z zakresu lokalnych form ochrony nie wydzielono oddzielnego stanowiska pracowniczego z powodu małej liczby spraw w tym zakresie.” (dowód: akta kontroli str. 4-44)

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

- 1) Od lipca 2003 roku gmina posiada *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy*, który jako akt o charakterze planistycznym nie był zmieniany przez Gminę. Jedynie na podstawie art. 96 ust. 1 oraz art. 208 ust. 2 ustawy dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁷ Wojewoda Podlaski Zarządzeniem Zastępczym Nr 3/2016 dokonał zmian w ww. *Studium* w zakresie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin kruszywa naturalnego (piasek i żwir). W dokumencie tym, mimo wymogu określonego w art. 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 przestrzennym⁸, nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z ustanowienia na terenie Gminy obszaru prawnie chronionego – Rezerwatu Przyrody „Witanowszczyzna”. Nie określono też wszystkich znajdujących się na terenie Gminy form ochrony, tj. nie określono dwóch (z 17) użytków ekologicznych, a jeden z pomników przyrody wymieniono dwukrotnie. Kwestie związane z nieaktualnością *Studium* opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”;
- 2) Do końca 2015 roku w Gminie obowiązywał *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Nurzec-Stacja*⁹. Od 1 stycznia 2016 r. Gmina nie dysponowała dokumentem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰.
(dowód: akta kontroli str. 45-88)

Od 1 stycznia 2013 roku Gmina nie posiadała *Programu ochrony środowiska* w brzmieniu określonym w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Do końca 2012 r. w Gminie obowiązywał *Program Ochrony Środowiska dla Gminy Nurzec-Stacja na lata 2009-2012*¹¹. Kwestie z tym związane opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpływały skargi/pisma w zakresie niszczenia lokalnych form przyrody. (dowód: akta kontroli str. 89-101)

1.3. W *Programie ochrony środowiska na lata 2009-2012* ani w żadnym z wymienionych w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia dokumentów nie określono standardów działań dla zachowania lokalnych form ochrony przyrody. W ww. *Programie ochrony środowiska* wskazano jedynie, że Wójt Gminy rozpatruje sprawy związane z korzystaniem ze środowiska, wycinaniem drzew, krzewów i utrzymaniem zieleni oraz realizuje uchwały Rady Gminy czy postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast Rada Gminy uchwała plan zagospodarowania przestrzennego, plany gospodarcze i rozwojowe oraz może wprowadzać ochronę w formie: pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego czy zespołu przyrodniczo – krajobrazowego. Wójt

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073.

⁹ Przyjęty Uchwałą Nr IX/59/07 z 18 grudnia 2007 r. Rady Gminy Nurzec-Stacja w sprawie Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Nurzec-Stacja na lata 2007-2015.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1376 j.t.

¹¹ Przyjęty Uchwałą nr XXII/129/09 Rady Gminy Nurzec-Stacja z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie uchwalenia Planu Gospodarki Odpadami i Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Nurzec-Stacja, zwany dalej „Programem Ochrony Środowiska na lata 2009-2012”.

Gminy wyjaśnił, że „Brak określenia takich standardów wynikał z niedoceny wagi tego zagadnienia przy opracowywaniu przedmiotowych dokumentów”.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 90-101)

1.4. W obowiązujących w latach 2015-2017 planach rzeczowo-finansowych Gminy nie planowano oraz nie ponoszono wydatków na działania związane z ochroną lokalnych form przyrody. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Działania Gminy ukierunkowane były głównie na zadania inwestycyjne zmierzające do podniesienia komfortu życia i funkcjonowania jej mieszkańców, a brak działań w zakresie związanym z ochroną lokalnych form przyrody wynikał z pilniejszych potrzeb inwestycyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 102, 196-299)

1.5. W sprawozdaniach SG-01 za lata 2015–2016 (w Dziale 2 Ochrona przyrody i krajobrazu) wykazano nierzetelne dane, dotyczące ilości i formy pomników występujących na terenie Gminy, które były w tym okresie objęte ochroną (dziewięć pomników przyrody oraz 17 użytków ekologicznych), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 103-108)

1.6. Z danych zawartych w rejestrze prowadzonym przez RDOŚ w Białymstoku¹² wynika, że na terenie Gminy znajduje się dziesięć pomników przyrody oraz 17 użytków ekologicznych (o łącznej powierzchni 22,2 ha).

(dowód: akta kontroli str. 109-110)

Kwestie nierzetelności powyższych danych zweryfikowano podczas oględzin i szczegółowo opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.7. W Urząd dysponował dokumentacją przekazaną 28 grudnia 2010 r. z Wydziału Geodezji i Rolnictwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku (PUW), z której wynikało, że na terenie Gminy Nurzec-Stacja znajdowało się ogółem dziewięć pomników przyrody tj. jeden krzew, siedem pojedynczych drzew i grupa drzew¹³ oraz 17 użytków ekologicznych. Jednak faktycznie przekazano 10 oryginałów arkuszy ewidencyjnych pomników przyrody i 17 kopii arkuszy ewidencyjnych użytków ekologicznych, gdyż Urząd otrzymał także z PUW dokumentację jednego pomnika przyrody posadzonego na terenie sąsiedniej gminy Dziadkowice. Jak wyjaśnił pracownik Urzędu odpowiedzialny za sprawę ochrony przyrody: „(...) Jeśli chodzi o dąb (pomnik przyrody nr 1628) to został on błędnie zakwalifikowany przez PUW do właściwości naszej Gminy, ale znajduje się na terenie Gminy Dziadkowice. Aktualnie wyjaśniam tą sprawę z urzędnikami z tamtejszego samorządu”. Ponadto w trakcie niniejszej kontroli w wyniku weryfikacji map i zdjęć satelitarnych oraz w związku z pismem z Nadleśnictwa Nurzec¹⁴ stwierdzono, że zaewidencjonowany w Gminie pomnik przyrody o nr 1181 (jałowiec zwyczajny) faktycznie znajdował się na terenie sąsiedniej gminy – Milejczyce.

(dowód: akta kontroli str. 111-172)

Kwestie związane z niepodejmowaniem przez Urząd działań w celu wyjaśnienia rozbieżności między stanem faktycznym, a posiadaną dokumentacją opisano w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

1.8. Z dokumentacji Urzędu wynika, że występujące na terenie Gminy pomniki przyrody ustanawiano na podstawie:

- uchwały Nr XXX/298 z 26 lipca 1955 r. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku¹⁵,
- zarządzenia Nr 16/83 Wojewody Białostockiego z dnia 18 kwietnia 1983 r.¹⁶,
- rozporządzenia nr 1/98 Wojewody Białostockiego z dnia 10 marca 1998 r.¹⁷,
- rozporządzenia Nr 15/98 Wojewody Białostockiego z dnia 10 grudnia 1998 r.¹⁸,

¹² Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku - bip.bialystok.rdos.gov.pl/rejestr-form-ochrony-przyrody.

¹³ W skład ww. grupy drzew wchodziły: trzy lipy drobnolistne oraz jeden grab zwyczajny.

¹⁴ Pismo Nr ZG.0172.15.2017 z 31 sierpnia 2017 r. informujące Urząd Gminy o umorzeniu sprawy zniszczenia pomnika przyrody nr 1181 umiejscowionego w obrębie wsi Borowiki, Gmina Milejczyce. Sprawa miała miejsce marcu 2004 r.

¹⁵ Dz. Urz. WRN w Białymstoku z 31 grudnia 1955 r., nr 7, poz. 85.

¹⁶ Dz. Urz. WRN w Białymstoku z 30 maja 1983 r., nr 4, poz. 33.

¹⁷ Dz. Urz. WB z 16 marca 1998 r., nr 5, poz. 13.

¹⁸ Dz. Urz. WB z 17 grudnia 1998 r., nr 25, poz. 278.

– rozporządzenia Nr 28/01 Wojewody Podlaskiego z dnia 3 października 2001 r.¹⁹.

Z kolei wszystkie (17) użytków ekologicznych (o łącznej powierzchni ponad 22,7 ha) w Gminie Nurzec-Stacja ustanowiono na podstawie rozporządzenia Wojewody Białostockiego Nr 9/97 z dnia 4 grudnia 1997 r.²⁰ (dowód: akta kontroli str. 113-170)

1.9. Wszystkie lokalne formy ochrony przyrody występujące na terenie Gminy, ustanowione zostały przed zmianą przepisów uoop, a dotyczących przyjęcia przez samorząd zadań w zakresie zarządzania lokalnymi formami ochrony przyrody. Z informacji zawartych w „Arkuszach ewidencyjnych pomników przyrody” (przekazanych z PUW w Białymstoku) wynika, że spośród 10 pomników przyrody w sześciu przypadkach usytuowane one były na gruntach, których właścicielem był Skarb Państwa, w jednym Gmina, a w trzech osoba prywatna. Gmina we własnym zakresie nie ustanawiała nowych form ochrony przyrody, gdyż jak wyjaśnił Wójt: *„W latach 2015-2017 Rada Gminy nie stwierdziła potrzeby ustanowienia lub zniesienia pomników przyrody oraz użytków ekologicznych.”*

(dowód: akta kontroli str. 113-170, 179-181)

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że według stanu na 30 czerwca 2017 r. na terenie Gminy było 17 użytków ekologicznych oraz osiem pomników przyrody.

(dowód, akta kontroli str. 113-170)

1.10. Z dokumentacji przekazanej do Gminy w 2010 r. z PUW nie wynika aby z podmiotami zewnętrznymi zawierano porozumienia lub umowy na wykonywanie nadzoru lub ochrony pomników przyrody czy użytków ekologicznych. (dowód, akta kontroli str. 113-170)

1.11. Dwa dęby szypułkowe uznane za pomniki przyrody znajdowały się na terenie obszarów chronionych (po jednym w rezerwach przyrody „Sokóle” i „Witanowszczyzna”), a zarządzający tymi obszarami nie byli wskazani jako nadzorujący. Gmina dysponowała dokumentacją zawierającą ustalenia dotyczące sposobu ochrony tych obiektów bądź obszarów jednak nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej podejmowanie działań w tym zakresie. Wójt Gminy wyjaśnił, że *„Nie zawierano porozumień z podmiotami zewnętrznymi na wykonywanie nadzoru nad ustanowionymi formami ochrony i w związku z tym nie miała miejsca współpraca w tym zakresie (nie zaobserwowaliśmy takich potrzeb)”*.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 113-170)

1.12. Analiza PRLG 2007-2015 (obowiązującego od grudnia 2007 roku do końca 2015) wykazała, że w rozdziale II dokumentu przedstawiono opis dwóch (z trzech funkcjonujących) na terenie Gminy obszarów chronionych oraz wyszczególniono wszystkie pomniki przyrody i użytki ekologiczne. W planie wyznaczono 22 zadania szczegółowe dotyczące m. in. budowy i rozbudowy sieci wodociągowej, dróg, modernizacji oświetlenia oraz obiektów sportowych. Żadne z przyjętych zamierzeń nie dotyczyło jednak działań związanych z lokalnymi formami ochrony przyrody. Wójt Gminy wyjaśnił, że *„Spowodowane to było niedocenieniem wagi tego zagadnienia przy opracowywaniu Planu Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2007-2015. Uszło to uwadze pracowników Urzędu przy pracach nad tym dokumentem”*.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 176)

1.13. W części II *Studium* (pkt 2.4.) określono kierunki i sposób realizacji ochrony obiektów i obszarów przyrodniczych prawnie chronionych. Wskazano, że podstawowym kierunkiem działań w stosunku do obiektów objętych ochroną (pomników przyrody, obszarów prawnie chronionych, w tym użytków ekologicznych) jest: [1] zachowanie ich dotychczasowego użytkowania i ochrona przed degradacją sanitarną oraz [2] zapewnienie właściwego funkcjonowania i ciągłości układów ekologicznych. Realizacja tych zamierzeń miała być realizowana poprzez:

– uwzględnianie w planach miejscowych i decyzjach administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zasad zagospodarowania służących ochronie przyrody²¹,

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Podl. z 4 października 2001 r. Nr 45, poz. 758.

²⁰ Dz. Urz. WzB z 12 grudnia 1997 r. nr 24, poz. 116.

²¹ Wydano dwie decyzje o ustanowieniu lokalizacji inwestycji celu publicznego na obszarze chronionego krajobrazu. Warunki inwestycji nie kolidowały z ustaleniami ochronnymi dla tego obszaru. Decyzje Nr: RGP.6733.9.2013 z 28 listopada 2013 i RRG.6733.2.2017 z 17 marca 2017 r.

- tworzenie rezerwatów przyrody, pomników przyrody oraz innych form ochrony przewidzianych ustawą o ochronie przyrody z obowiązkiem wprowadzenia ich do planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Do dnia zakończenia kontroli na terenie Gminy nie tworzono jednak nowych form ochrony przyrody oraz nie uchwalano ww. planów. (dowód: akta kontroli str. 177)

1.14. Urząd nie posiadał opracowań ekofizjograficznych, zawierających m.in. charakterystykę poszczególnych elementów przyrodniczych występujących na terenie Gminy. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Z uwagi na okres czasu jaki upłynął od momentu opracowywania Studium (2003 rok) – nie jestem w stanie przedstawić, ani potwierdzić czy taki dokument został sporządzony. Takie opracowanie nie było wykonywane na potrzeby aktualizacji Studium z uwagi na nie przeprowadzenie aktualizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 101)

1.15. W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Do dnia zakończenia kontroli nie sporządzano i nie uchwalano żadnych planów zagospodarowania przestrzennego. Zadania inwestycyjne są realizowane poprzez decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 177)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1) Nieposiadaniu od 2013 roku Programu ochrony środowiska wymaganego przepisem art. 17 ust. 1 POŚ, a w konsekwencji zaniechaniu obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 POŚ dotyczącego okresowego raportowania Radzie Gminy (co dwa lata) o sposobie realizacji zadań programowych. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Z powodu braku środków finansowych i aby nie powiększać zadłużenia Gminy nie przewidziano w budżetach Gminy środków na opracowanie kolejnego Programu ochrony środowiska (po 2013 roku). W efekcie nie wypełniano też obowiązku raportowania, co dwa lata, Radzie Gminy o sposobie realizacji zadań przewidzianych tym programem”.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 101)

2) Nieaktualizowaniu Studium jako dokumentu o charakterze planistycznym. Mimo wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 uopzp, w dokumencie tym nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z ustanowienia w 2007 roku na terenie Gminy Rezerwatu Przyrody „Witanowszczyzna”. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie określono też dwóch (z 17) użytków ekologicznych. Ponadto Radzie Gminy nie przedstawiano również wyników analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 32 ust. 1-2 uopzp, wymienione analizy powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji Rady. Na skutek braku tych działań nie dokonywano oceny aktualności Studium, a Rada Gminy nie podjęła uchwał w sprawie uaktualnienia Studium. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Z powodu braku wniosków z zakresu ładu przestrzennego Gminy od mieszkańców i przedsiębiorców Studium nie było aktualizowane, a tym samym nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z ustanowienia na terenie Gminy obszaru prawnie chronionego – Rezerwatu Przyrody „Witanowszczyzna”. Spowodowane to było również dużą ilością obowiązków przy małej liczbie pracowników zatrudnionych w Urzędzie oraz po części brakiem odpowiedniego nadzoru w tym zakresie. Nieujęcie w Studium wszystkich znajdujących się na terenie Gminy form ochrony wynikało z nieuwagi pracowników przy jego opracowaniu”. Natomiast nieprzeprowadzenie analiz wynikało z przeoczenia tego wymogu: „(...) a także małej liczby pracowników oraz dużej ilości wykonywanych przez nich obowiązków. Priorytetem Gminy były działania inwestycyjne i poszukiwanie środków na ich realizację. Na tym skupiali się pracownicy Urzędu.”

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 47-72, 101)

3) Przedstawieniu niezgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²², w sprawozdaniach SG-01 za lata 2015-2016 (w Dziale 2 Ochrona przyrody i krajobrazu), danych odnoszących się do ilości obiektów objętych ochroną.

²² Dz. U. z 2016 poz. 1068, ze zm.

Wykazywano bowiem, że na terenie Gminy jest dziewięć pomników przyrody, w tym osiem pojedynczych drzew i jeden krzew. Natomiast na podstawie przedstawionej dokumentacji oraz przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że na terenie Gminy znajduje się osiem pomników przyrody, tj. siedem pojedynczych drzew i jedna grupa drzew. Pracownik odpowiedzialny za sprawy związane z ochroną przyrody wyjaśnił, że: „Nie dokonywałem wizytacji i oględzin pomników przyrody oraz użytków ekologicznych w terenie, co w konsekwencji powodowało, że nie miałem precyzyjnej wiedzy dotyczącej liczby pomników przyrody znajdujących się na terenie naszej Gminy. Takie oględziny miały miejsce dopiero podczas tej kontroli. Natomiast zakwalifikowanie grupy drzew jako pojedynczego drzewa było pomyłką”.

(dowód: akta kontroli str. 103-108, 113-134, 175, 178-181, 183-195)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od 1 stycznia 2016 r. Urząd nie dysponował dokumentem strategicznym określającym zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu m.in. zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju Gminy. Z wyjaśnień Wójta wynika, że poprzedni plan rozwoju był opracowany na potrzeby m.in. uzyskania środków zewnętrznych. Od 2016 roku przy aplikowaniu o te środki nie wymagano dokumentów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W związku z tym przeoczono opracowanie dokumentu o charakterze strategicznym, o którym mowa w ww. przepisie, na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 101)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, że Gmina nie była przygotowana pod względem prawnym do sprawowania należytego nadzoru nad pomnikami przyrody i użytkami ekologicznymi. Obowiązujące od 2003 roku *Studium* nie uwzględniało zmian zachodzących w środowisku naturalnym, w tym potrzeb związanych z ustanowieniem lub zniesieniem klauzul ochronnych w stosunku do obiektów przyrodniczych występujących na terenie Gminy. Nie dysponowano też dokumentem strategicznym określającym zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu m.in. zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju gminy oraz *Programu ochrony środowiska*. Stwierdzono też rozbieżności między składanymi sprawozdaniami SG-1, a faktyczną liczbą pomników przyrody występujących na terenie Gminy.

2. Legalność i skuteczność podejmowanych działań

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Rada Gminy nie podejmowała uchwał o ustanowieniu, zniesieniu lub zmianie form ochrony przyrody takich jak: pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne, użytek ekologiczny lub zespół przyrodniczo-krajobrazowy (o których mowa w art. 44 uoop). Z tego powodu nie przesyłano żadnych uchwał Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej GDOŚ) i RDOŚ w Białymstoku i nie wpisywano żadnych danych do *Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody* (formularza zamieszczonego na stronie GDOŚ).

(dowód: akta kontroli str. 182)

2.2. W okresie objętym kontrolą, nie podejmowano działań ochronnych wobec pomników przyrody i na użytkach ekologicznych znajdujących się na terenie Gminy, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 176)

2.3. W trakcie oględzin wszystkich dziewięciu zaewidencjonowanych na terenie Gminy pomników przyrody oraz trzech z 17 użytków ekologicznych stwierdzono, że walory przyrodnicze dla których ustanowiono siedem pomników przyrody i trzy użytki ekologiczne zostały zachowane, natomiast:

- faktyczna liczba pomników przyrody w terenie różniła się od danych Urzędu. Według danych ewidencyjnych było dziewięć pomników (jeden krzew, siedem pojedynczych drzew oraz grupa czterech drzew), zaś faktycznie na terenie Gminy występowało osiem pomników przyrody (siedem pojedynczych drzew i grupa dwóch drzew), co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”,
- na wszystkich ośmiu pomnikach przyrody były przymocowane nieaktualne tabliczki „Pomnik przyrody prawnie chroniony” (w tym pięć w kolorze zielonym, a trzy w kolorze czerwonym). Na obrzeżu wszystkich trzech analizowanych użytków ekologicznych

(podmokle polany śródleśne z roślinnością nieleśną) nie było tablic informacyjnych o formie ochrony przyrody oraz o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do tych form, o których mowa w art. 115 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 183-195)

2.4. W latach 2015-2017 (I półrocze) pracownicy Urzędu nie sporządzali planów wizytacji pomników przyrody oraz użytków ekologicznych i nie prowadzili takich przeglądów. Wójt Gminy wyjaśnił, że „Spowodowane to było dużą ilością innych obowiązków przypisanych dla pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z lokalnymi formami ochrony. Mała liczba pracowników zatrudnionych w urzędzie oraz brak środków finansowych na nowe etaty powoduje, że obciążenie pracą jest duże.”
(dowód: akta kontroli str. 182-195)

2.5. W aktach prawnych z lat 1955-2001 powołujących pomniki i użytki nie zostały wskazane podmioty nadzorujące. W latach 2015-2017 (I półrocze) Urząd nie zlecał podmiotom zewnętrznym wykonywania działań na rzecz pomników przyrody i użytków ekologicznych.
(dowód: akta kontroli str. 182)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie wszczynano procedury związanej z usunięciem drzew pomnikowych, a Urząd nie odnotował takich zdarzeń. W trakcie niniejszej kontroli NIK stwierdzono jednak usunięcie (w bliżej nieokreślonym okresie) trzech drzew spośród drzew pomnikowych zaewidencjonowanych w Gminie, co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.
(dowód: akta kontroli str. 182-195)

2.7. W latach 2015-2017 (I półrocze) Urząd nie tworzył i nie realizował ukierunkowanych programów i kampanii informacyjnych dotyczących ochrony przyrody, w tym lokalnych wartościowych obiektów chronionych. Jak wyjaśnił Wójt Gminy: „Realizowano jedynie działania edukacyjne (bezkosztowo). Młodzież szkolna gminy w ramach zajęć lekcyjnych odwiedza rokrocznie najbliższy obiekt chroniony tj. rezerwat przyrody „Sokóły” wraz z umiejscowionym tam pomnikiem przyrody (najstarszy w Gminie dąb szypułkowy). Finanse Gminy nie pozwalały na inne działania”.
(dowód: akta kontroli str. 42-44, 182)

2.8. W latach 2015-2017 (I półrocze) nie odnotowano konfliktów związanych z lokalnymi formami przyrody. Z danych Urzędu wynika, że w okresie objętym kontrolą nie było wniosków mieszkańców, organizacji społecznych lub innych podmiotów w kwestii utworzenia lokalnej formy ochrony przyrody.
(dowód: akta kontroli str. 182)

2.9. W latach 2015-2017 (I półrocze) nie współpracowano z GDOŚ i RDOŚ w sprawach dotyczących pomników przyrody i użytków ekologicznych. Pracownik Urzędu zajmujący się sprawami ochrony przyrody wyjaśnił, iż: „Nie zachodziła potrzeba współdziałania w przedmiotowej sprawie ze wskazanymi instytucjami”.
(dowód: akta kontroli str. 171-172, 182)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości polegające na:

- 1) Niepodejmowaniu przez Wójta jako organu ochrony przyrody w rozumieniu art. 91 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody żadnych działań w celu ustalenia stanu lokalnych form ochrony przyrody, o których mowa w art. 40 i 42 ww. ustawy. Sprawy ochrony przyrody należą do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³. W rezultacie, nie posiadano aktualnych danych o liczbie i stanie tych obiektów, umożliwiających ustalenie ewentualnego stopnia utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych poszczególnych form oraz właściwych zasad ich ochrony, względnie podjęcia uchwały Rady Gminy znoszącej daną formę ochrony przyrody, stosownie do zapisów art. 44. ust. 4 cytowanej ustawy. W efekcie w latach 2015-2017 (I półrocze) nie skorygowano danych ewidencyjnych dotyczących liczby posiadanych pomników. Urząd po odebraniu protokołem zdawczo-odbiorczym od Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku w grudniu 2010 roku dziesięciu pomników przyrody (dziewięciu z terenu Gminy i jednego z sąsiedniej Gminy) nie podjął

²³ Dz. U. 2016 poz. 446, ze zm.

działań zmierzających do wyjaśnienia ww. błędnego przekazania pomnika przyrody położonego poza terenem Gminy, a także nie zweryfikował faktycznej liczby tych pomników w terenie. Tymczasem w ramach weryfikacji przeprowadzonej w trakcie niniejszej kontroli ustalono, iż w rzeczywistości spośród dziewięciu zaewidencjonowanych pomników przyrody pozostało osiem pomników (siedem pojedynczych drzew oraz grupa dwóch drzew), tj. o trzy rośliny mniej niż wynikało to z ewidencji. Wójt Gminy wyjaśnił, że: „Nie wystąpiły jakiegokolwiek potrzeby w tym zakresie, a działania Gminy ukierunkowane były głównie na zadania inwestycyjne, tj. budowę i modernizację dróg, wodociągów czy kanalizacji. Na te zadania przeznaczano środki finansowe, a brak działań ochronnych wobec pomników przyrody i użytków ekologicznych wynikał z pilniejszych potrzeb inwestycyjnych”. Ponadto pracownik Urzędu zajmujący się sprawami ochrony przyrody wyjaśnił, iż: „W grudniu 2010 roku przejęliśmy protokołem zdawczo-odbiorczym ewidencję pomników przyrody, jednak nie odbieraliśmy od przekazującego w terenie poszczególnych obiektów (drzew), stąd nie wychwyciliśmy, iż obie lipy w grupie drzew w Klukowiczach, a także jałowiec w oddziale 394a obręb Nurzec zostały już usunięte. Później z przyczyn wskazanych już przez Pana Wójta nie dokonywaliśmy okresowych weryfikacji tych miejsc. Pozostałości pni po lipach świadczą (ślady sprzed kilkunastu lat), iż było to przed grudniem 2010 roku²⁴. Najprawdopodobniej usunięcie tych drzew miało związek z wichurą która przeszła nad tą miejscowością w 2002 roku, niestety nie zachowała się jakakolwiek dokumentacja w tym zakresie. Jeśli chodzi o jałowiec to z relacji leśników wynika, iż jego utrata związana było z pożarem na tych terenach ok. 2004-2005 roku. Z pisma przekazanego nam przez Nadleśniczego oraz w wyniku ponownej weryfikacji map i zdjęć satelitarnych wynika, że faktycznie obiekt ten znajdował się na terenie gminy Milejczyce. Jeśli chodzi o dąb (pomnik przyrody nr 1628) to został on błędnie zakwalifikowany przez PUW do właściwości naszej Gminy, ale znajduje się na terenie Gminy Dziadkowice. Aktualnie wyjaśniam tą sprawę z urzędnikami z tamtejszego samorządu.”

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 171-172, 176, 182-195)

- 2) Nieoznakowaniu trzech objętych oględzinami użytków ekologicznych tabliczkami informującymi o formie ochrony przyrody oraz o zakazach obowiązujących na obszarach lub w stosunku do tych form, co naruszało § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic²⁵ oraz nieprawidłowym oznakowaniu wszystkich ośmiu poddanych oględzinom pomników przyrody. Na pniach drzew zawieszono były bowiem nieaktualne tabliczki informujące o formie ochrony przyrody „Pomnik przyrody prawem chroniony” niezgodne z wzorem przewidzianym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie wzorów tablic. Zgodnie z tym przepisem na tabliczce powinien być napis „Pomnik przyrody”, a tło tabliczki powinno być koloru zielonego (pojedyncze drzewo) bądź czerwonego (grupa drzew). Pracownik Urzędu zajmujący się sprawami ochrony przyrody wyjaśnił, iż: „Przed przejęciem tego zadania działania z zakresu lokalnych form ochrony realizował Podlaski Urząd Wojewódzki i to ta instytucja odpowiadała za prawidłowe ich oznakowanie. Przejmując w grudniu 2010 roku ewidencję uważaliśmy, że wymogi formalne w zakresie oznakowania zostały dochowane tym bardziej, że wcześniejsze przepisy (w latach 90-tych) dopuszczały pozostawienie istniejącego oznakowania na pomnikach do momentu jego zużycia. Tak więc oznakowanie nie było uzupełniane, ani aktualizowane. W przypadku użytków ekologicznych przeoczyliśmy fakt braku odpowiedniego oznakowania, przy czym należy zwrócić uwagę, iż szczegółowe oznaczenie takich miejsc może również potencjalnie przynieść odwrotny skutek i doprowadzić do ich przyspieszonej degradacji.”

(dowód: akta kontroli str. 171-172, 182-195)

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie wzorów tablic²⁶ (obowiązującego do 5 stycznia 2005 roku) tablice umieszczone przed

²⁴ Pismem Nr RRG.6121.1.2016 z dnia 8 września 2017 r. Wójt Gminy poinformował Policję o zaistniałej sytuacji.

²⁵ Dz. U. Nr 268, poz. 2665, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzorów tablic”.

²⁶ Dz. U. Nr 8, poz. 82.

Ocena cząstkowa

dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia nie podlegały wymianie do czasu ich zużycia, nie dłużej jednak niż pięć lat.

NIK negatywnie ocenia legalność i skuteczność działań Gminy wobec lokalnych form ochrony przyrody. Nie wyjaśniono rozbieżności dotyczącej ilości usytuowanych na jej terenie pomników przyrody, zaniechano przeprowadzania przeglądów i kontroli ich stanu, a oznakowanie (obiektów poddanych oględzinom) nie odpowiadało wymogom określonym w stosownych przepisach lub w ogóle go nie było.

Opis stanu faktycznego

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

3.1. W latach 2015-2017 (I półrocze) z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska Gmina otrzymała z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku odpowiednio 5,5 tys. zł, 5,4 tys. zł oraz 4,7 tys. zł, które zostały zaewidencjonowane w rozdziale 90019 (Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska). Uzyskane środki zostały wydatkowane w rozdziałach 01010 (Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi) czy 01095 (pozostała działalność) na zakup agregatu prądotwórczego do hydroforni we wsi Tymianka czy budowę zbiornika wodnego do gromadzenia wody/retencji w obrębie Chanie Chrusy.

(dowód: akta kontroli str. 102, 289-299)

3.2. W okresie objętym kontrolą, w planie finansowym Gminy nie było środków na działania dotyczące lokalnych form ochrony 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, co zdaniem NIK wskazuje na marginalizowanie spraw związanych z utrzymaniem tych form na właściwym poziomie. Wyjaśnienie Wójta dotyczące przyczyn niepodjęcia działań ochronnych wobec pomników przyrody i użytków ekologicznych przedstawiono w pkt. 2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 176, 196-288)

3.3. W latach 2015-2017 (I półrocze) Urząd nie zlecał podmiotom zewnętrznym wykonania zadań dotyczących lokalnych form ochrony przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Ocena cząstkowa

NIK negatywnie ocenia niezapewnienie środków w budżecie Gminy na działania związane z utrzymaniem i nadzorem nad pomnikami przyrody i użytkami ekologicznymi. Brak środków na ten cel wskazuje, że potrzeby w tym zakresie nie zostały rozpoznane, a ewentualna konieczność sfinansowania działań w zakresie ochrony była niemożliwa.

Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o podjęcie działań w celu:

1. Sporządzenia *Programu ochrony środowiska* wymaganego przepisem art. 17 ust. 1 POŚ.
2. Dokonania aktualizacji *Studium* w celu uwzględnienia wszystkich zmian wynikających z istniejącego stanu faktycznego i prawnego dotyczących form ochrony przyrody.
3. Uporządkowania w porozumieniu z RDOŚ w Białymstoku i Nadleśnictwem Nurzec danych dotyczących ilości występujących na terenie Gminy lokalnych form ochrony przyrody oraz ustalenie niezbędnych potrzeb w celu poprawy ochronności tych obiektów i preliminowanie w budżecie środków na wydatki z tym związane.
4. Rzetelnego sporządzania sprawozdań SG-01, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej.

²⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), zwana „ustawą o NIK”.

5. Oznakowania pomników przyrody i użytków ekologicznych, zgodnie z art. 115 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia w sprawie wzorów tablic.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie 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 wykonania uwagi i wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

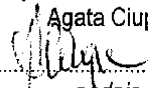
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 28 września 2017 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa

.....
podpis