



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 17 stycznia 2011 r.

**Pan
Andrzej Pleskowicz
Wójt Gminy Narew**

LBI-4101-18-04/2010
P/10/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Urzędzie Gminy Narew (zwanym w dalszej treści „Urzędem”) kontrolę realizacji zadań dotyczących zarządzania środowiskiem w Gminie Narew w latach 2008 - 2010 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 31 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez organy Gminy Narew obowiązków w zakresie zarządzania środowiskiem. Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności:

- właściwe planowanie działań dotyczących środowiska,
- uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- realizacja zadań z zakresu ochrony środowiska dotyczących rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacji oraz znaczący postęp we wdrażaniu zorganizowanej zbiórki odpadów,
- prawidłowe wydawanie decyzji z zakresu środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji oraz decyzji dotyczących usuwania drzew i krzewów,

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

- efektywne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków gminnego funduszu ochrony środowiska.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- nieaktualizowania *Planu gospodarki odpadami*,
 - nieokreślenia w *Programie ochrony środowiska* mierników realizacji zadań,
 - niepełnej realizacji *Planu gospodarki odpadami* (w tym niezlikwidowania nielegalnych składowisk odpadów),
 - niesporządzania wymaganych raportów i sprawozdań z realizacji *Programu ochrony środowiska* i *Planu gospodarki odpadami*,
 - nieegzekwowania od odbiorców odpadów terminowego przekazywania wymaganych informacji,
 - przekazywania Marszałkowi Województwa Podlaskiego nierzetelnych sprawozdań o rodzajach i ilościach wytwarzanych odpadów oraz sposobach gospodarowania nimi,
 - niewypełnienia obowiązku okresowego przedkładania Marszałkowi Województwa Podlaskiego informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenia dla środowiska,
 - niewykonywania kontroli działalności podmiotów zajmujących się odbieraniem odpadów.
1. Prawidłowo uregulowano zasady zarządzania środowiskiem w gminie. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² (Poś) oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach³, w dniu 30 września 2004 r. przyjęto *Program ochrony środowiska Gminy Narew* i *Plan gospodarki odpadami*, w których to dokumentach: [1] zdiagnozowano stan środowiska i terenów chronionych (w tym obszarów Natura 2000), [2] wskazano instrumenty zarządzania środowiskiem, [3] określono priorytety i cele ekologiczne, [4] wyznaczono działania w zakresie ochrony środowiska oraz ich harmonogram i sposób finansowania. Dokumenty programowe stanowiły podstawę do podejmowania działań służących ochronie środowiska przyrodniczego gminy, w tym obszarów Natura 2000. Przy opracowaniu tych dokumentów wystąpiły jednak następujące uchybienia i nieprawidłowości:

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

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.

- nie sporządzono - zarówno przed opracowaniem *Programu ochrony środowiska* jak i *Planu gospodarki odpadami* - prognozy oddziaływania na środowisko, wymaganej w art. 41 ust. 1 Poś⁴,
 - nie określono w *Programie ochrony środowiska* wskaźników (mierników) realizacji zadań, umożliwiających jednoznaczne określenie postępu ich wdrażania,
 - nie zaktualizowano - wbrew postanowieniom art. 14 ust. 14 ustawy o odpadach - *Planu gospodarki odpadami* (zgodnie z wymienionym przepisem powinien on być aktualizowany nie rzadziej, niż co cztery lata),
 - *Program ochrony środowiska* uchwalono na lata 2004-2012, podczas gdy zgodnie z art. 17 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 2 Poś, powinien on być przyjęty na cztery lata, z tym że przewidziane w nim działania w perspektywie obejmują kolejne cztery lata (*Program* ten nie był aktualizowany).
2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniono wymagania ochrony środowiska. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Narew* przyjęto w grudniu 1999 r., zaś dokonane w latach 2009-2010 trzykrotne zmiany tego dokumentu poprzedzono – stosownie do wymogów art. 72 ust. 4 Poś – sporządzeniem opracowania ekofizjograficznego.

W znowelizowanym *Studium* zawarto uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, wymagane w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ (upzp), w tym dotyczące stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz wielkości i jakości zasobów wodnych. Określono także zasady ochrony środowiska, w tym obszarów Natura 2000⁶, zapewniono kompleksowe rozwiązania problemów zabudowy⁷, wskazano kierunki rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej⁸ oraz uwzględniono konieczność ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej⁹.

⁴ Przepis ten został uchylony z dniem 15 listopada 2008 r. przez ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.). Obecnie prognoz dotyczy art. 51 w/w ustawy.

⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁶ Art. 10 ust. 2 pkt 3 upzp i art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.)

⁷ Art. 72 ust. 1 pkt 3 Poś

⁸ Art. 3 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.)

⁹ Art. 72 ust. 1 pkt 4 Poś

Uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniały postanowienia ustaw dotyczących planowania przestrzennego, ochrony przyrody i środowiska¹⁰, bowiem m.in.:

- przed sporządzeniem planów wykonano opracowanie ekofizjograficzne (art. 72 ust. 4 Poś) oraz prognozę oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 upzp),
 - określono rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu (art. 71 ust. 2 pkt 1 Poś),
 - ustalono kierunki rozwoju sieci wodno-kanalizacyjnej zgodnie z zawartymi w *Studium*,
 - uwzględniono ograniczenia wynikające z ochrony obszarów Natura 2000.
3. Przy wdrażaniu *Programu ochrony środowiska* koncentrowano się głównie na inwestycjach służących poprawie zwodociągowania i skanalizowania gminy. W 2004 r. wybudowano sieć wodociągową we wsiach Białki, Odrynki i Soce, zaś w 2010 r. wodociąg do wsi Puchły, Hajdukowszczyzna, Cimochoy i Rybaki (długość sieci wodociągowej na terenie gminy wzrosła z 108,9 km do 115,4 km, zaś z wodociągu korzysta ok. 95,7% mieszkańców gminy). Wybudowano także (w 2006 r.) blisko 14 km sieci kanalizacyjnej we wsi Narew (długość sieci wynosi obecnie 18,4 km, zaś dostęp do kanalizacji sanitarnej posiadają mieszkańcy dwóch miejscowości: Narew i Łosinka, w których zamieszkuje 41,6% mieszkańców gminy).

NIK negatywnie ocenia realizację zadań ujętych w *Planie gospodarki odpadami*. Nie zlikwidowano nielegalnych składowisk odpadów w miejscowościach Odrynki, Ancuty, Krzywiec, Waśki i Łosinka oraz nie zakupiono pojemników do selektywnej zbiórki odpadów (zbiórka surowców wtórnych odbywa się jedynie w ramach konkursów prowadzonych przez szkoły). Nie utworzono także gminnego punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych oraz nie wdrożono systemu zbiórki i recyklingu odpadów poużytkowych, odpadów wielkogabarytowych i budowlanych (odpady te dostarczane były na gminne składowisko bezpośrednio przez wytwórców – w okresie objętym kontrolą zeskładowano 0,8 tony odpadów budowlanych). Postęp osiągnięto jedynie we wdrażaniu systemu zorganizowanej zbiórki odpadów komunalnych. W latach 2008-2010 liczba gospodarstw domowych posiadających umowy na odbiór odpadów wzrosła

¹⁰ W trakcie kontroli przeanalizowano postępowania związane ze sporządzeniem i uchwaleniem pięciu spośród 12 miejscowych obowiązujących na terenie gminy

z 43,2% do 62%. Przeprowadzono też inwentaryzację wyrobów azbestowych oraz przystąpiono do modernizacji gminnego składowiska odpadów.

4. Poprzedni Wójt nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 Poś, nakładającego na organ wykonawczy gminy sporządzanie co dwa lata raportów z *Programu ochrony środowiska* (jedyne dotychczasowe raporty zostały opracowane za okres od jego uchwalenia do dnia 1 października 2006 r.). Ujęto w nim zadania niewymienione w *Programie* (np. zalesianie gruntów, działania związane z likwidacją szkód wyrządzonych przez bobry i wilki, upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej i jej polityce rolnej, itp.), a nie odniesiono się do realizacji zadań określonych w tym dokumencie, tj. budowy przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników wodnych małej retencji.

Do dnia kontroli NIK, sporządzono również tylko jedno sprawozdanie z realizacji *Planu gospodarki odpadami*, obejmujące okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2008 r. (zgodnie z art. 14 ust. 12b pkt 4 i ust. 13 pkt 1 ustawy o odpadach, sprawozdanie takie powinno być sporządzane przez organ wykonawczy gminy i przedkładane radzie gminy oraz zarządowi powiatu, co dwa lata, w terminie do dnia 31 marca po upływie okresu sprawozdawczego).

Stosownie do postanowień art. 3 ust. 3 pkt 1-3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹, prowadzono ewidencję zbiorników bezodpływowych oraz aktualizowany na bieżąco rejestr umów na odbieranie odpadów komunalnych. Kontrola wykazała, że podmioty zajmujące się zorganizowanym systemem odbierania odpadów z terenu gminy (MPO w Białymstoku i Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Hajnówce) przekazywały miesięczne zestawienia właścicieli nieruchomości posiadających zawarte umowy na realizację tych usług, nieregularnie i z opóźnieniem od jednego do 13 dni, od terminu określonego w art. 9a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto PUK w Hajnówce nie przedstawiło rocznych informacji o masie zebranych odpadów ulegających biodegradacji oraz o sposobie ich zagospodarowania, a także informacji dotyczącej sposobu zagospodarowania odpadów zmieszanych, zebranych w 2008 r. (wymaganych w art. 9a ust. 2 pkt 2, 3 i 4 wymienionej ustawy).

Nierzetelnie sporządzono zbiorcze sprawozdania o rodzajach i ilościach odpadów oraz sposobach gospodarowania nimi, przekazane do Urzędu Marszałkowskiego

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.

Województwa Podlaskiego. Podano w nich bowiem masę zmieszanych odpadów komunalnych przekazanych na gminne składowisko w ilości 692 Mg w 2008 r. i 686 Mg w 2009 r., podczas gdy w wymienionym okresie na składowisko przyjęto odpowiednio 612 Mg i 671,7 Mg tych odpadów. Odpowiedzialny za sporządzenie tych sprawozdań jest pracownik zatrudniony na stanowisku ds. rolnictwa, gospodarki mieniem i ochrony środowiska.

5. Mimo uchwalenia już w 2008 r. *Programu usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest z terenu Gminy Narew na lata 2007 – 2032*¹², do dnia kontroli NIK nie rozpoczęto usuwania tych odpadów (w *Programie* zakładano, że do 2012 r. usuniętych zostanie do 35% wyrobów azbestowych). Dopiero w październiku 2010 r. złożono do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku wnioski o dofinansowanie kwotą 270 tys. zł (w latach 2011-2012) demontażu, transportu oraz unieszkodliwienia 135 Mg eternitu w ramach *Programu „Gospodarowanie odpadami innymi niż komunalne – część III: Usuwanie wyrobów zawierających azbest”*.

Nie wypełniono również określonego w art. 162 ust. 6 Poś, obowiązku okresowego przedkładania Marszałkowi Województwa Podlaskiego informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenia dla środowiska (ograniczono się jedynie do jednorazowego przekazania w listopadzie 2008 r., na prośbę Urzędu Marszałkowskiego, danych w wersji elektronicznej z inwentaryzacji wyrobów azbestowych, w związku z tworzeniem tzw. „krajowej bazy azbestowej”).

6. W Urzędzie właściwie prowadzono postępowania i wydawano decyzje administracyjne dotyczące problematyki zarządzania środowiskiem. I tak:
 - badanie 17 wybranych decyzji (spośród 167) w sprawie usunięcia drzew i krzewów, wykazało że wydano je prawidłowo (we wszystkich sprawach odstąpiono od naliczania opłat za wycinkę, zachowując przesłanki określone w art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). Jedynie w trzech przypadkach nie wyegzekwowano od wnioskodawców - z powodu nieznamości przepisów - wymogu dołączenia

¹² W *Programie* zaplanowano m.in. działania edukacyjne, przeprowadzenie inwentaryzacji wyrobów azbestowych, utworzenie i bieżące aktualizowanie bazy danych o tych wyrobach, usuwanie azbestu oraz udział w utworzeniu, wraz z innymi gminami, składowiska odpadów zawierających azbest. Realizację programu podzielono na 3 etapy: I etap - lata 2008-2012, II etap - 2013-2022 i III etap - 2023-2032, zgodnie z maksymalnym terminem ustalonym w § 2 ust.1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 października 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie wykorzystywania i przemieszczania azbestu oraz wykorzystywania i oczyszczania instalacji lub urządzeń, w których był lub jest wykorzystywany azbest (Dz. U. Nr 192, poz. 1876, ze zm.).

rysunku lub mapy określającej usytuowanie drzew w stosunku do granic nieruchomości i obiektów budowlanych¹³,

- kontrola wszystkich 11 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć (w tym trzech dotyczących inwestycji zlokalizowanych na obszarze Natura 2000 i dwóch zlokalizowanych na obszarze ochronionego krajobrazu „Puszcza Białowieska”), wydanych na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...),¹⁴ wykazała że warunki określone w tych decyzjach były zgodne z ustalonymi w *Studium* i planach zagospodarowania przestrzennego. We wszystkich przypadkach odstąpiono od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, a postanowienia w tych sprawach były zgodne ze stanowiskiem opiniujących organów (tj. Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Hajnówce i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku).
7. Prawidłowo wykorzystano środki gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (w kwocie 97,9 tys. zł), pochodzące głównie z opłat za korzystanie ze środowiska przekazanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego. Przeznaczono je na zadania określone w art. 406 Poś¹⁵, w tym m.in. na: zakup wozu asenizacyjnego do transportu nieczystości płynnych (22,9 tys. zł), opłacenie kosztów instalacji kotła grzewczego oraz agregatora prądotwórczego w kotłowni ekologicznej na biomasę (50,1 tys. zł), zakup transformatora do stacji uzdatniania wody w miejscowości Iwanki (14,3 tys. zł) oraz pokrycie kosztów naprawy wagi na gminnym składowisku odpadów (4,9 tys. zł).

Pozytywnie należy ocenić pozyskanie przez gminę środków z funduszy europejskich. W okresie objętym kontrolą realizowano, w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* (PROW), projekt pod nazwą: *Budowa wodociągu do wsi Puchły, Hajdukowszczyzna, Cimochy i Rybaki oraz przydomowej oczyszczalni ścieków przy świetlicy wiejskiej w Trześciance*. W 2010 r. wybudowano odcinek sieci wodociągowej do wsi Puchły (6.470 m) oraz przydomową oczyszczalnię ścieków. Dotychczasowy koszt

¹³ Wymóg określony w art. 83 ust. 4 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody, wprowadzonym przez art. 5 pkt 4 lit. c ustawy z dnia 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 119, poz. 804) z dniem 20 lipca 2010 r.

¹⁴ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

¹⁵ Przepis uchylony z dniem 1 stycznia 2010 r.

inwestycji wyniósł 511,4 tys. zł (51,2 % wartości zadania), z czego 100,6 tys. zł stanowiło dofinansowanie ze środków PROW. Ponadto w 2010 r. kosztem 626,5 tys. zł zmodernizowano oświetlenie uliczne na terenie gminy (na realizację zadania uzyskano dofinansowanie w formie pożyczki Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 501,2 tys. zł).

8. W latach 2008-2010 nie korzystano z uprawnień kontrolnych dotyczących przestrzegania przepisów związanych z ochroną środowiska, o których mowa w art. 379 ust. 1 Poś oraz z uprawnienia, określonego w art. 8b ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na odbieranie odpadów, w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem.

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zaktualizowanie *Planu gospodarki odpadami*,
- 2) podjęcie pełnej realizacji zadań ujętych w *Planie gospodarki odpadami*, w tym w szczególności działań mających na celu likwidację nielegalnych składowisk odpadów oraz objęcie wszystkich gospodarstw domowych zorganizowaną zbiórką odpadów komunalnych,
- 3) sporządzenie raportu z wykonania *Programu ochrony środowiska* oraz sprawozdania z realizacji *Planu gospodarki odpadami*,
- 4) egzekwowanie od podmiotów świadczących usługi w zakresie odbioru odpadów informacji, określonych w art. 9a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, o masie zebranych odpadów ulegających biodegradacji oraz o sposobie ich zagospodarowania,
- 5) zamieszczanie rzetelnych danych w zbiorczych sprawozdaniach dotyczących masy zebranych odpadów komunalnych i sposobu ich zagospodarowania przekazywanych Marszałkowi Województwa Podlaskiego,
- 6) przedkładanie Marszałkowi Województwa Podlaskiego, w trybie art. 162 ust. 6 Poś, informacji o rodzaju, ilości i miejscach występowania substancji stwarzających szczególne zagrożenia dla środowiska,
- 7) wykorzystywanie uprawnień wynikających z art. 379 ust. 1 Poś do przeprowadzenia kontroli przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony środowiska, a także uprawnień wynikających z art. 8b ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku

w gminach, w zakresie przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, którym wydano zezwolenia na odbieranie odpadów.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR