



LZG.410.006.2020

Nr ewid. 199/2020/P/20/089/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**NADZÓR NAD GOSPODARKĄ LEŚNĄ
W LASACH NIESTANOWIĄCYCH
WŁASNOŚCI SKARBU PAŃSTWA**

DELEGATURA W ZIELONEJ GÓRZE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze

Włodzimierz Stobrawa

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 23.02.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	12
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	14
4. WNIOSKI	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	28
5.1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe	28
5.2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną	42
5.3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych	78
5.3.1. Prowadzenie postępowań administracyjnych	78
5.3.2. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych	85
6. ZAŁĄCZNIKI	87
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	87
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	93
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	114
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	116
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	117

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dokumentacja urzędzeniowa	Uproszczony plan urządzenia lasu oraz inwentaryzacja stanu lasu, obowiązujące w okresach 10-letnich.
ewidencja gruntów	Ewidencja gruntów i budynków, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. <i>Prawo geodezyjne i kartograficzne</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.).
Fundusz Leśny	Fundusz, o którym mowa w art. 56 ust. 1 ustawy <i>o lasach</i> .
grubizna	Drewno okrągłe o grubości minimalnej 7 cm w korze, 5 cm bez kory (http://www.encyklopedialesna.pl , dostęp: 18.11.2020 r.).
GUS	Główny Urząd Statystyczny
inwentaryzacja stanu lasów	Inwentaryzacja stanu lasów, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy <i>o lasach</i> .
Kodeks karny	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. <i>Kodeks karny</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).
Kodeks wykroczeń	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. <i>Kodeks wykroczeń</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.).
Kpa	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
lasy niepaństwowe	Lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa.
LP	Lasy Państwowe
nadleśnictwo	Podstawowa, samodzielna jednostka organizacyjna Lasów Państwowych (§ 25 ust. 1 <i>Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe</i>).
PSP	Państwowa Straż Pożarna
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
RODO	<i>Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE</i> (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1).
starostwo	starostwo powiatowe
świadcetwo legalności pozyskania drewna	Dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna, o którym mowa w art. 14a ust. 3 ustawy <i>o lasach</i> .
trwale zrównowazona gospodarka leśna	Działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów (https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/trwale-zrownowazona-gospdarka-lesna/ [dostęp: 7.12.2020 r.]).
UPUL	Uproszczony plan urządzenia lasu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy <i>o lasach</i> .
rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej	<i>Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów</i> (Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.).

rozporządzenie w sprawie sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu	<i>Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302).</i>
rozporządzenie w sprawie zasad cechowania drewna	<i>Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna (Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.).</i>
ustawa o NIK	<i>Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200).</i>
ustawa o lasach	<i>Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm.).</i>
ustawa postępowanie egzekucyjne	<i>Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).</i>
ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku	<i>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. z 2020 r. poz. 283, ze zm.).</i>

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo sprawowano nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przygotowanie organizacyjne i kadrowe oraz posiadane środki finansowe były wystarczające do realizacji zadań?
2. Czy prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne i egzekucyjne?
3. Czy prawidłowo wykonywano zadania związane z gospodarką leśną?

Jednostki kontrolowane

24 starostwa powiatowe oraz 12 nadleśnictw położonych w województwach: małopolskim, mazowieckim, lubelskim, lubuskim, łódzkim, zachodniopomorskim. Ponadto przy sporządzeniu informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczej, przeprowadzonej w 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Zielonej Górze w Starostwie Powiatowym w Polkowicach (woj. dolnośląskie), w Starostwie Powiatowym w Strzelcach Krajeńskich (woj. lubuskie) oraz w nadleśnictwach: Bolewice, Karwin, Skwierzyna, Strzelce Krajeńskie.

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2020 (do zakończenia kontroli) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

Lasy zapewniają produkcję biologiczną, która stanowi wartość rynkową, są dobrem ogólnospołecznym, kształtującym jakość życia człowieka, spełniają funkcje:

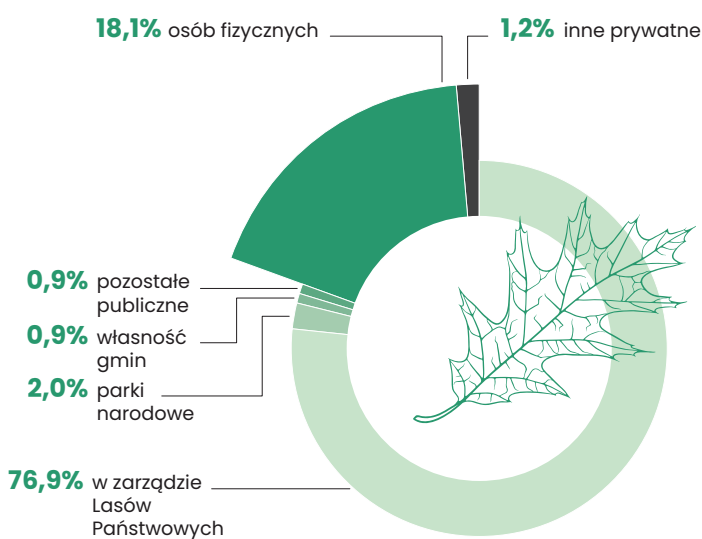
- ekologiczne (ochronne) – m.in. korzystny jest wpływ lasów na kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego, regulację obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałanie powodziom, lawinom i osuwiskom, ochronę gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem¹, czy łagodzenie skutków suszy²;
- produkcyjne (gospodarcze) – polegające głównie na zdolności do odnawiania produkcji biomasy, w tym drewna oraz innych produktów, takich jak kora, jagody, zioła, grzyby, zwierzyna łowna;
- społeczne – kształtują korzystne warunki zdrowotne i rekreacyjne dla społeczeństwa i wzbogacają rynek pracy³.

Polska jest jednym z sześciu państw członkowskich Unii Europejskiej o największych powierzchniach obszarów leśnych⁴.

W strukturze własnościowej lasów w Polsce dominują lasy publiczne (por. infografika nr 1). Niemniej jednak, w latach 1990–2017, udział lasów własności publicznej zmalał z 83,0% do 80,7%. Tym samym o 2,3 punkty procentowe (do aktualnych 19,3%) wzrósł udział lasów prywatnych w lasach ogółem.

Infografika nr 1

Struktura własności lasów w Polsce, w 2018 roku



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie: *Lasy w Polsce 2018*⁵.

¹ Stepowanie krajobrazu - zjawisko w krajobrazach rolniczych, w których na skutek wylesień i likwidacji zadrzewień śródpolnych na znacznych areałach następują zmiany w gospodarce wodnej i termicznej, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/stepowanie-krajobrazu;3979586.html>, [dostęp: 24.11.2020 r.].

² Proces retencjonowania wody przez lasy wpływa na ilość wody, jaka trafia do rzek i strumieni, czy zasobów podziemnych i na czas, w jakim woda pokonuje tę drogę (<http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C406623%2Craport-eea-lasy-europy-pomagaja-unikac-powodzi-i-suszy.html>, [dostęp: 21.11.2020 r.]).

³ Prędecka A., Ogień w lesie a przyroda. Podręcznik metodyczny wraz ze scenariuszami zajęć dla przedstawicieli Ochotniczych Straży Pożarnych, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Warszawa 2011, s. 6–9. <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C406623%2Craport-eea-lasy-europy-pomagaja-unikac-powodzi-i-suszy.html>, [dostęp: 27.03.2020 r.].

⁴ Pozostałe kraje to Szwecja, Finlandia, Hiszpania, Francja, Niemcy. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/105/unia-europejska-i-obszary-lesne>, [dostęp: 09.11.2020 r.].

⁵ <http://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/do-poczytania/lasy-w-polsce-1/lasy-w-polsce-2018.pdf>, str. 5

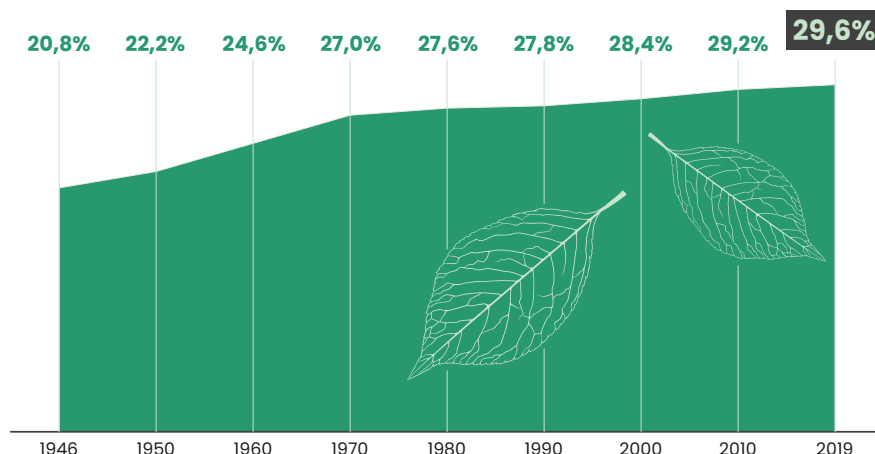
WPROWADZENIE

Lasy prywatne dominują w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – w 2018 r. stanowiły one 94,4% ogółu lasów niepaństwowych. Pozostałe 5,6% lasów niepaństwowych to lasy będące własnością gmin oraz pozostałe lasy publiczne, które nie stanowią własności Skarbu Państwa.

Lesistość kraju ulega zwiększeniu – wzrosła z 20,8% w 1946 r. do 29,6%⁶ w 2019 r. (por. infografika nr 2).

Infografika nr 2

Wskaźnik lesistości⁷ (%), Polska, lata 1946–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie: <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/polskie-lasy>, dostęp: 21.11.2020 r. oraz <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>, dostęp: 20.10.2020 r.

Wyniki (cykl 2015–2019) *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu*⁸ wskazują m.in., że:

- przeciętna zasobność drzewostanów w lasach prywatnych (252 m³/ha) jest niższa niż w Lasach Państwowych (290 m³/ha), przy dużo lepszym stanie pielęgnacji drzewostanów oraz znacznie wyższym przeciętnym wieku drzewostanów w Lasach Państwowych;
- dla lasów prywatnych istnieją duże rozbieżności między danymi dotyczącymi rozmiaru pozyskania drewna określonego według statystyki publicznej, a według *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu*;
- lasy poza ewidencją⁹ zajmują łącznie w Polsce 950 820 ha¹⁰, w tym spełniające kryteria ustawy o lasach ponad 780 tys. ha.

Ustawa o lasach nakłada na właścicieli lasów, w tym lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, szereg obowiązków, podejmowanych w celu prowadzenia właściwej gospodarki leśnej, czyli gospodarki opartej na zasadach powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz zasady powiększania

⁶ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>, dostęp: 20.11.2020 r.; <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/polskie-lasy>, [dostęp: 21.11.2020 r.].

⁷ Wskaźnik lesistości stanowi stosunek procentowy powierzchni lasów do ogólnej powierzchni danego obszaru, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1706,pojecie.html> [dostęp: 20.10.2020 r.].

⁸ <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/wisl>, s. 27, 34, 68, 96, 160 [dostęp: 20.11.2020 r.].

⁹ Lasy poza ewidencją – obszary z roślinnością leśną niebędące lasami według zapisów ewidencji gruntów i budynków.

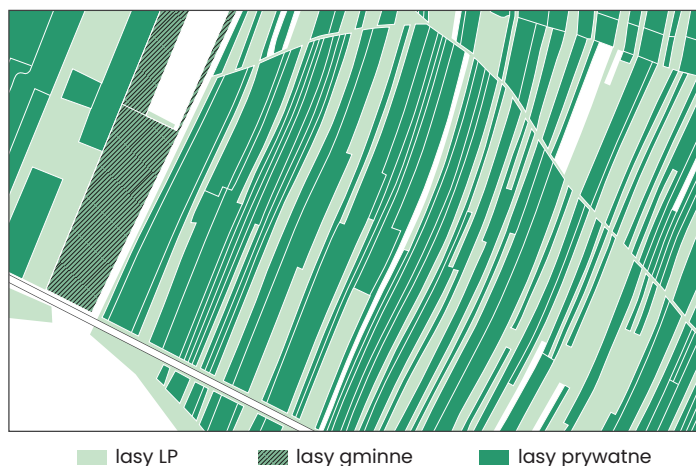
¹⁰ Zgodnie z danymi Biura Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

zasobów leśnych. Elementem kluczowym rzetelnej realizacji podejmowanych przez właścicieli lasów działań w powyższym zakresie jest właściwie sprawowany nadzór. Przez nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych rozumie się zarówno nadzór administracyjny, który sprowadza się do podejmowania przypisanych prawem czynności administracyjnych, jak i działania wobec właścicieli lasów wspierające i zapewniające wykonanie ciężących na nich zadań i obowiązków, które nakłada na nich ustawa *o lasach*¹¹.

Dziesięć lat temu, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w zakresie realizacji przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, podczas której negatywnie oceniła realizację przez starostów wykonywanych zadań. Nagminnie naruszano wówczas obowiązujące przepisy prawa, a urzędnicy samorządowi nierzetelnie wykonywali swoje obowiązki. W mediach pojawiają się informacje, że lasy prywatne często są zaniedbane, w większości nikt ich nie pielęgnuje, nie prowadzi na nich gospodarki leśnej, nie dba o to, aby były zdrowe, silne, różnorodne biologicznie¹². Ponadto, wskazuje się, że jednym z problemów dotyczących lasów prywatnych jest niejednokrotnie niski poziom praktycznej wiedzy leśnej właścicieli lasów oraz brak systemu doradztwa i pomocy dla właścicieli lasów¹³. Lasy Państwowe zauważają¹⁴, że podstawowymi problemami przy sprawowaniu ww. nadzoru są: # brak UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, # duże rozdrobnienie działek leśnych oraz ich rozproszenie (por. infografika nr 3), # nieuregulowany stan prawny wielu nieruchomości leśnych, # często nieaktualne dane właścicieli oraz # klasyfikacji użytków w ewidencji gruntów.

Infografika nr 3

Rozdrobnienie i rozproszenie działek leśnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie: <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy>.

¹¹ Geszprych M., 2009, *Specyfika nadzoru i sfera wartości w prawie leśnym*, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34690/007.pdf> [dostęp: 16.04.2020 r.].

¹² <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1124645,gospodarz-dla-lasow-prywatnych-osby-lesne.html> [dostęp: 09.03.2020 r.].

¹³ Gołos P., Lasy prywatne w Polsce - znaczenie, problemy, kierunki badań, Instytut Badawczy Leśnictwa, http://www1.up.poznan.pl/kel/sites/default/files/Dokumenty/4%20Go%20os_Lasy%20prywatne.pdf [dostęp: 16.04.2020 r.].
<https://www.polskieradio.pl/7/165/Artykul/480592,Lasy-prywatne-w-Polsce> [dostęp: 10.12.2020 r.].

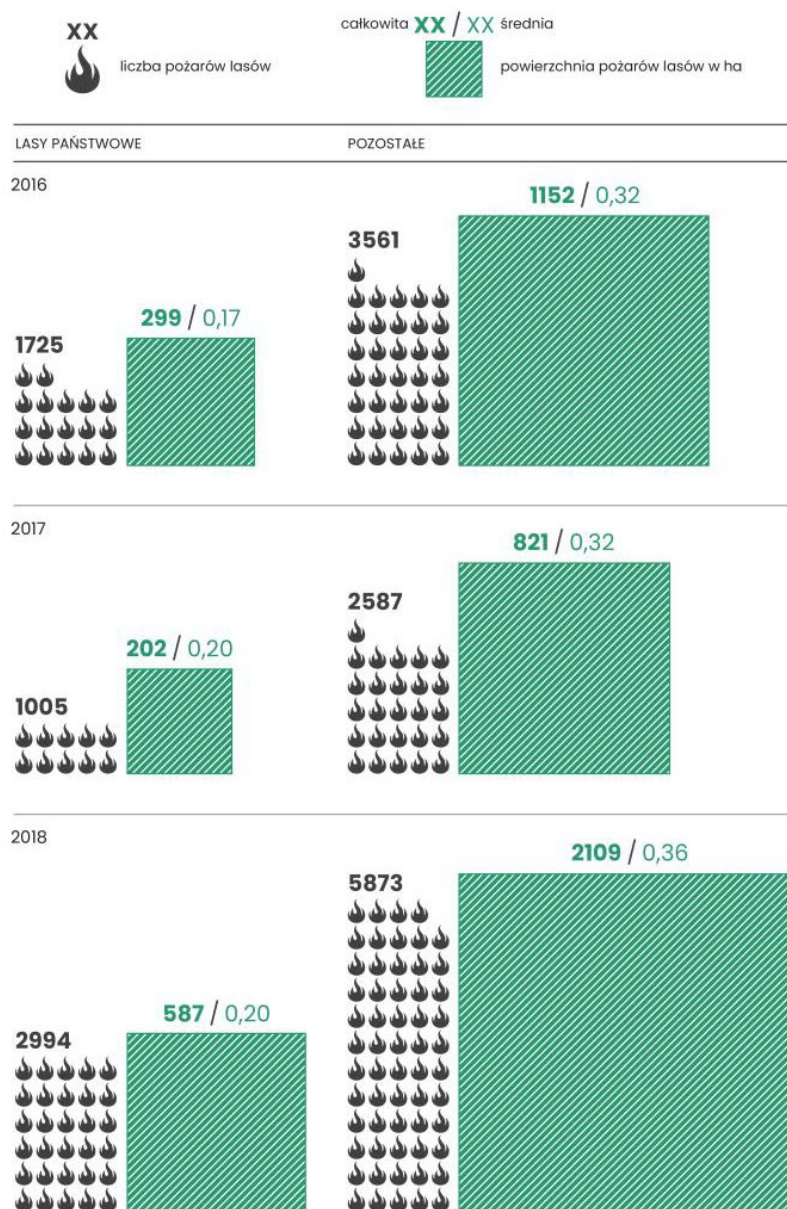
¹⁴ http://www.warszawa.lasy.gov.pl/nadzor-nad-lasami-niepanstwowymi#p_101_INSTANCE_kCS6, [dostęp: 17.04.2019], <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasza-praca/lasy-prywatne> [dostęp: 28.11.2020 r.].

WPROWADZENIE

O ile w przypadku prowadzenia działań gospodarczych powyższe ma mniejsze znaczenie, to jest niezwykle istotne w przypadku prowadzenia działań ochronnych. Rozproszenie działek i wzajemne przenikanie się gruntów rzutuje na prowadzenie akcji ochronnych, zwalczających, czy gaśniczych. Brak aktualnych danych właścicieli działek leśnych utrudnia m.in. nawiązanie kontaktu i podjęcie w porę czynności kontrolno-rozpoznawczych przez PSP. Sytuacja, w której działania ochronne są prowadzone jedynie po stronie Lasów Państwowych, wiąże się z małą skutecznością. Powierzchnia pożarów w lasach niepaństwowych w 2019 r. była większa niż w lasach państwowych, pomimo że lasy te stanowią zaledwie jedną piątą ogólnej powierzchni lasów w Polsce (por. infografika nr 4).

Infografika nr 4

Liczba i powierzchnia pożarów lasów w Polsce w latach 2016–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Instytutu Badawczego Leśnictwa.

Otrzymane, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, informacje z 128 starostw z województw lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego i zachodniopomorskiego wskazywały, że napotykały niejednokrotnie na bariery, które utrudniają im rzetelną realizację zadań, w szczególności na niejasne dla nich przepisy ustawy o lasach, różne interpretacje przepisów prawa, brak narzędzi prawnych, które umożliwiłyby starostwu nakazanie osobom prawnym, czy jednostkom samorządu terytorialnego wykonanie na ich zlecenie i koszt wymaganej dokumentacji. Starostwa wskazywały również na potrzebę organizowania szkoleń dla pracowników prowadzących nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz właścicieli lasów, czy zwiększenia stopnia informatyzacji w zakresie sprawowanego nadzoru.

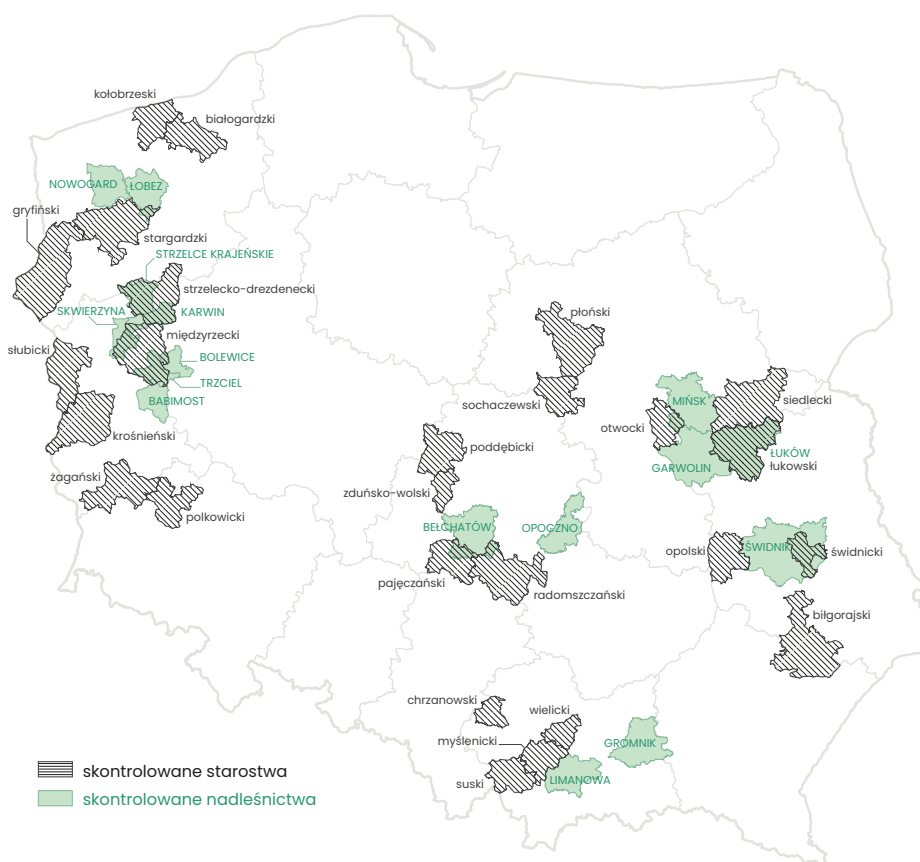
Niniejsza kontrola, przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK, na terenie sześciu województw (por. infografika nr 5) objęła swoim zakresem działalność 24 starostw oraz 12 nadleśnictw, w przypadku których nadleśniczowie zawarli porozumienia, w trybie art. 5 ust. 3 ustawy o lasach łącznie z 22 kierownikami jednostek samorządu terytorialnego. Do próby wybrano województwa, w których udział lasów niepaństwowych w lasach ogółem w 2018 r. był największy¹⁵ – łódzkie, w którym udział wynosił 36,3%, lubelskie (41,3%), mazowieckie (45,3%), małopolskie (47,7%) oraz dwa województwa, w których wspomniany udział był najmniejszy¹⁶ – lubuskie, w przypadku którego udział lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w lasach ogółem stanowił 2,2% oraz zachodniopomorskie (udział 3,2%). Doboru starostw¹⁷ dokonano zapewniając reprezentatywność próby. Do kontroli dobrano nadleśnictwa, które zawarły porozumienie lub porozumienia, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o lasach oraz których siedziby są zlokalizowane na terenie województw objętych kontrolą, przy uwzględnieniu maksymalnych wysokości przychodów osiąganych z tytułu podpisanych porozumień – próba stanowiła 11,7% wszystkich nadleśnictw z siedzibą w ww. województwach, które uzyskiwały przychody z tytułu zawartych ze starostwami porozumień, dotyczących nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

¹⁵ Udział był większy od średniej arytmetycznej powiększonej o odchylenie standardowe.

¹⁶ Udział mniejszy niż średnia arytmetyczna pomniejszona o odchylenie standardowe.

¹⁷ Próba dotycząca starostw, przyjęta w niniejszej kontroli, stanowiła 18,9% starostw powiatowych ww. województw, odpowiednio dla: lubelskiego – 20%, lubuskiego – 33,3%, łódzkiego – 19%, małopolskiego – 21,1%, mazowieckiego – 10,8%, zachodniopomorskiego – 22,2%. Przy uwzględnieniu powiatów grodzkich, kontrolą objęto 16,3% powiatów (odpowiednio dla województw: lubelskiego – 17%, lubuskiego – 29%, łódzkiego – 17%, małopolskiego – 18%, mazowieckiego – 10% oraz zachodniopomorskiego – 19%).

Infografika nr 5 Jednostki objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK.

Jednym z założeń kontroli była weryfikacja prawidłowości sprawowanego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym jego całościowa ocena, pozwalająca na propozycje zmian optymalizujących jego sprawowanie.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowy nadzór nad gospodarką leśną

Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – obejmującą w szczególności prowadzenie działań związanych z kształtowaniem równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszeniem naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałym utrzymywaniem lasów i zapewnieniem ciągłości ich użytkowania – był sprawowany w sposób nieprawidłowy.

Starostowie nie wywiązali się z obowiązku sporządzenia kompletnej dokumentacji urzędzeniowej. Nie prowadzili rzetelnych działań w celu weryfikacji i w konsekwencji nie egzekwowali od właścicieli lasów realizacji ciążących na nich obowiązków. Stwierdzono również przypadki niewydawania decyzji administracyjnych nawet wtedy, gdy dysponowano informacjami o zaniechaniach osób zobowiązanych.

Nierzetelnie prowadzono postępowania administracyjne, błędnie lub niekompletnie wystawiano dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna, jak również niepoprawnie agregowano i przekazywano dane w tym zakresie w ramach sprawozdawczości statystycznej. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że wartość pozyskanego, bez legalizacji, drewna w Polsce wynosiła rocznie ok. 676 mln zł, a 3,5 mln m³ pozyskanego drewna nie zostało wykazane w sprawozdaniach starostw.

Niewywiązywanie się z obowiązku opracowania dokumentacji urzędzeniowej

Niewywiązywanie się z obowiązku sporządzenia kompletnej dokumentacji urzędzeniowej, która stanowi warunek prowadzenia rzetelnego i skutecznego nadzoru nad gospodarką leśną, a także niepodejmowanie działań w sytuacji nieopracowania UPUL przez właścicieli lasów innych niż osoby fizyczne czy wspólnoty gruntowe, utrudniało lub wręcz uniemożliwiało prawidłowe sprawowanie nadzoru. Zaledwie jedna trzecia starostw dysponowała dokumentacją urzędzeniową dla całej lub niemal całej powierzchni nadzorowanych lasów. Stwierdzono również sytuacje, w których pomimo opracowania inwentaryzacji stanu lasów, nie wydawano na ich podstawie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej, które stanowiłyby podstawę do egzekwowania ich realizacji.

Niewystarczający nadzór w terenie

W połowie skontrolowanych starostw nie prowadzono rzetelnego aktywnego nadzoru w terenie, który stanowi podstawę posiadania pełnej informacji w zakresie wywiązywania się przez właścicieli lasów z zadań z zakresu gospodarki leśnej. Brak ustalenia rzeczywistego stopnia realizacji obowiązków i wykonywania zadań przez właścicieli lasów skutkowało niewielką liczbą postępowań administracyjnych. Zaledwie dwóch, spośród 24, starostów realizowało zasadę obligatoryjnego wszczynania i prowadzenia egzekucji zobowiązań dotyczących gospodarki leśnej. Brak zdecydowanych działań w zakresie wszczynania postępowań administracyjnych i egzekucyjnych mógł przekładać się na osłabienie poczucia obowiązku przestrzegania prawa przez właścicieli lasów. Fakt, że w skontrolowanych powiatach średnio ponad 70% gmin, będących właścicielami lasów, nie prowadziło działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania świadczy o niewystarczającym nadzorze starostw.

Nieodpowiednie zabezpieczenie przeciwpożarowe nadzorowanych lasów

Nie przywiązywano również odpowiedniej wagi do ochrony przeciwpożarowej lasów, do zapewnienia której zostali zobligowani właściciele lasów. Brak informacji w zakresie realizowania przez właścicieli lasów obowiązków, niewskazywanie w UPUL kategorii zagrożenia pożarowego oraz zatwierdzanie niezgodnionych z PSP planów współwystępowały z nieprawidłowościami w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów.

Nieprawidłowości w zakresie wystawiania świadectw legalności pozyskania drewna

W jednej trzeciej powiatów dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna były wypełniane nierzetelnie. Tymczasem występują znaczne różnice (3,5 mln m³) w zakresie masy pozyskanego drewna prezentowanej w sprawozdaniach starostw i wynikach *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów*.

Szacunkowa wartość pozyskanego, bez legalizacji, drewna w Polsce wynosiła rocznie ok. 676 mln zł¹⁸. Kontrola ujawniła, że na terenie jednego z powiatów właściciele lasów pozyskali ponad 23,5 tys. m³ drewna, pomimo niesporządzenia dokumentacji urzędzeniowej lasu.

W ponad 80% skontrolowanych starostw nierzetelnie lub nieterminowo sporządzono *sprawozdania L-03 – sprawozdania o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych)*, podczas gdy lekceważenie obowiązków sprawozdawczych może skutkować przyjęciem przez Państwo błędnych założeń dla polityki leśnej.

Niemal połowa zbadanych decyzji dotyczących zmiany lasów na użytki rolne, w trybie art. 13 ust. 2 ustawy *o lasach*, zawierała istotne błędy lub została wydana po przeprowadzeniu nierzetelnego postępowania. W skrajnych przypadkach ww. przepis wykorzystano do zmiany lasu na tereny budowlane¹⁹ lub dokonano zmiany lasu położonego na obszarach specjalnej ochrony Natura 2000 bez obligatoryjnego rozstrzygnięcia dotyczącego środowiskowych uwarunkowań.

W 11 spośród 24 starostw pracownik realizujący zadania dotyczące przedmiotowego nadzoru lub osoba będąca jego przełożonym, był właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór starosty. Pracownicy nadzorowali prawidłowość prowadzenia gospodarki leśnej w swoich lasach, a w skrajnym przypadku pracownik przygotowywał sam dla siebie dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna. Jedynie w siedmiu starostwach zawarto stosowne zapisy dotyczące potencjalnych konfliktów interesów w *Kodeksie etyki*.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości były konsekwencją zarówno niezabezpieczenia wystarczających środków finansowych w budżetach starostw, niewłaściwego przygotowania organizacyjnego i kadrowego, jak i bagatelizowania obowiązków. NIK dostrzega jednak obiektywne uwarunkowania ograniczające prawidłowy nadzór nad gospodarką leśną, w szczególności brak uregulowań pozwalających na skuteczne sprawowanie nadzoru w lasach, przez które przebiega granica powiatów, czy umożliwiających egzekwowanie od właścicieli niebędących osobami fizycznymi lub wspólnotami gruntowymi opracowania UPUL.

Nierzetelna
sprawozdawczość

Nieprzestrzeganie zasady
trwałości utrzymania lasów
przy zmianie lasów
na użytki rolne

Konflikt interesów

Uwarunkowania
ograniczające
skuteczność nadzoru

¹⁸ Iloczyn średniej ceny sprzedaży drewna wskazywanej w komunikatach Prezesa GUS dla poszczególnych lat (193,21 zł – średnia z okresu 2015 r. – 2019 r.) oraz drewna niewykazanego w sprawozdaniach (3,5 mln m³).

¹⁹ Na terenie lasu, stosownie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidziano teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zawieranie porozumień
na podstawie art. 5 ust. 3
ustawy o lasach

1. Spośród 24 objętych kontrolą starostów 15 powierzyło, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*, prowadzenie w swoim imieniu spraw z zakresu nadzoru nadleśniczemu Lasów Państwowych, natomiast jeden dyrektorowi parku narodowego. Pozostałych ośmiu sprawowało nadzór we własnym zakresie. [str. 28]

Sprawowany przez
starostów nadzór

2. Skontrolowani starostowie sprawowali nadzór nad gospodarką leśną w lasach należących do ponad 330,5 tys. właścicieli (współwłaścicieli), posiadających 193,7 tys. ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa (ok. 532,5 tys. działek). W objętych kontrolą nadleśnictwach pod nadzór nadleśniczych podlegała gospodarka leśna prowadzona na powierzchni ponad 122 tys. ha lasów. Wystąpiły również sytuacje, w których nadzorujący gospodarkę leśną nie posiadali rzetelnej informacji odnośnie powierzchni lasów podlegających pod ich nadzór. [str. 42, 50, 62]

W skontrolowanych jednostkach nie stosowano przepisu, zawartego w art. 5 ust. 2 ustawy *o lasach*, stanowiącego, że w lasach, przez które przebiega granica powiatów, nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta, na którego terenie znajduje się większa część obszaru lasu. Nadzór był sprawowany przez starostów do granicy powiatu. [str. 43]

Dokumentacja
urzędzeniowa lasów

3. W starostwach objętych kontrolą, według stanu na 31 grudnia 2019 r., ponad 59 tys. ha (ponad 30% powierzchni) lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie było objęte dokumentacją urzędzeniową. Ustalono, że osiem spośród 24 skontrolowanych starostw dysponowało dokumentacją urzędzeniową dla całej lub niemal całej powierzchni nadzorowanych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Trzy jednostki nie posiadały opracowanej dokumentacji urzędzeniowej w przynajmniej jednym roku objętym kontrolą, a jedna posiadała dla zaledwie 4,4% powierzchni lasów. Dziesięć spośród 12 skontrolowanych nadleśnictw posiadało dokumentację urzędzeniową obejmującą więcej niż 90% nadzorowanych lasów, w tym w przypadku siedmiu z nich dokumentacją objęto więcej niż 98% powierzchni lasów niepaństwowych podlegających pod nadzór nadleśniczego. [str. 35–37]

W sześciu starostwach stwierdzono opracowywanie UPUL również dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, pomimo że stosownie do art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach* zadania z zakresu gospodarki leśnej dla nich określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. W jednym starostwie opracowano dla dwóch działek o powierzchni większej niż 10 ha inwentaryzację stanu lasów zamiast UPUL. [str. 39]

Brak gwarancji
prowadzenia trwale
zrównoważonej
gospodarki leśnej

4. Na podstawie informacji otrzymanych z wszystkich starostw z terenu województw objętych kontrolą oszacowano, że starostwa posiadały opracowaną aktualną dokumentację urzędzeniową średnio dla 81% powierzchni lasów²⁰, w tym UPUL objęto średnio 64% powierzchni lasów²¹. Nieopracowanie UPUL skutkowało brakiem gwarancji prowadzenia trwale zrównoważonej

²⁰ Procent nadzorowanej powierzchni lasów: 72,2% (małopolskie), 76,6% (mazowieckie), 90,7% (lubelskie), 89,5% (łódzkie), 87,6% (lubuskie) oraz 70,0% (zachodniopomorskie).

²¹ Procent nadzorowanej powierzchni lasów: 71,5% (małopolskie), 74,1% (mazowieckie), 89,2% (lubelskie), 86,8% (łódzkie), 42,6% (lubuskie) oraz 20,4% (zachodniopomorskie).

gospodarki leśnej, brakiem pewności, czy gospodarka leśna była prowadzona z poszanowaniem zasad dla specjalnych obszarów ochrony Natura 2000, ponieważ sporządzenie UPUL poprzedza procedura określona w ustawie *o udostępnianiu informacji o środowisku*. [str. 42]

5. Nie wszyscy starostowie, zlecając sporządzenie UPUL, zawierali w specyfikacji zamówienia wymagania dotyczące wyposażenia i potencjału kadrowego, pomimo tego że zapewnienie odpowiedniej liczby kompetentnych pracowników przez wykonawcę może wpływać na rzetelność i terminowość opracowania dokumentacji urzędzeniowej. [str. 41]

6. Skontrolowane jednostki napotykały problemy w zakresie egzekwowania opracowania UPUL przez właścicieli wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach*. W konsekwencji część z nich nie dysponowała dokumentacją urzędzeniową dla lasów niepaństwowych właścicieli innych niż osoby fizyczne, czy wspólnoty gruntowe. Starostowie, co do zasady, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy *o lasach*, zlecali sporządzenie UPUL dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. W dwóch²² skontrolowanych jednostkach zlecono na koszt starostwa opracowanie UPUL również dla lasów właścicieli innych niż osoby fizyczne, czy wspólnoty gruntowe. Niedobór środków finansowych powodował, że w jednym ze starostw przyjęto zasadę zlecania opracowywania dokumentacji urzędzeniowej w sytuacji, gdy wystąpił o powyższe właściciel lasu. [str. 39]

7. W objętych kontrolą starostwach, które posiadały dokumentację urzędzeniową dla niemal całego obszaru lasów niepaństwowych obowiązywało od dziewięciu do 334 UPUL. Były one zatwierdzane w sposób niejednolity. Dziesięciu starostów zatwierdzało je zarządzeniami, a trzech decyzjami. Dokumenty zatwierdzane były również w szczególności poprzez zamieszczenie na nich daty, podpisu oraz wyrażenia *zatwierdzam*, czy wytworzenie odrębnych pism z uzasadnieniem. Niejednokrotnie brak jednolitości występował nawet w obrębie jednego starostwa. [str. 44]

8. Wraz z niejednolitym podejściem w zakresie sposobu zatwierdzania UPUL stwierdzono także zróżnicowane sposoby informowania właścicieli o treści zatwierdzonych UPUL albo brak przekazywania tych informacji właścicielom. Właściciele lasów często nie byli również informowani o zawartych, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*, porozumieniach. Brak publikacji wskazanych porozumień stwierdzono w przypadku 56% skontrolowanych starostw. Pozostałe starostwa publikowały porozumienia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (25% starostw) albo w BIP lub na stronie starostwa (19%). W konsekwencji część właścicieli lasów mogła nie posiadać informacji na temat tego, kto nadzoruje gospodarkę leśną w ich lasach, a także nie mieć pewności, gdzie informacje z ww. zakresu pozyskać. [str. 46]

Zlecanie UPUL

Egzekwowanie
sporządzenia
UPUL przez innych
właścicieli

Różne formy
zatwierdzania UPUL

Informowanie
właścicieli lasów

²² Również Starostwo Powiatowe w Polkowicach, skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej R/19/004, zleciło na swój koszt opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność gmin, uzasadniając powyższe chęcią opracowania dokumentacji urzędzeniowej w miarę możliwości dla wszystkich lasów w danym obrębie oraz faktem, że *ustawa o lasach* nie daje narzędzia prawnego, które umożliwiłoby zobowiązanie gminy, jako właściciela lasu, do zlecenia sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu.

**Określanie zadań
z zakresu gospodarki
leśnej**

9. W trzech starostwach, pomimo przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasu, starosta nie wydał na ich podstawie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach*. Również jeden z nadleśniczych, dla lasów rozdrobnionych objętych inwentaryzacją stanu lasów, z terenu dwóch powiatów, nie określił zadań z zakresu gospodarki leśnej w formie decyzji administracyjnej wydanej w imieniu właściwego starosty, co było niezgodne w szczególności z zawartymi porozumieniami. Jeden starosta zatwierdził sporządzone dla trzech obrębów UPUL dopiero po upływie prawie trzech lat od dnia planowanego rozpoczęcia obowiązywania dokumentacji. [str. 37–38]

**Kształtowanie
równowagi
w ekosystemach
leśnych**

10. W starostwach nie praktykowano planowania czynności takich jak kontrole czy oględziny, które pozwalają na rzetelne ustalenie stopnia realizacji obowiązków i wykonywania zadań przez właścicieli lasów, w szczególności mających na celu zapewnienie powszechnej ochrony lasów poprzez kształtowanie równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenie naturalnej odporności drzewostanów (art. 9 ust. 1 ustawy *o lasach*), a także trwałe utrzymywanie lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania (art. 13 cyt. ustawy). W połowie skontrolowanych starostw, w przypadkach w których nie zawarto porozumień, nie prowadzono rzetelnego aktywnego nadzoru, który stanowi podstawę posiadania pełnej informacji w zakresie wywiązywania się przez właścicieli lasów z zadań z zakresu gospodarki leśnej. Oględziny były często realizowane przy okazji prowadzenia innych prac w terenie, w szczególności związanych z legalizacją pozyskanego drewna. Przyczynami braku rzetelnego bieżącego aktywnego nadzoru były w szczególności problemy kadrowe lub brak sprzętu umożliwiającego pracę w terenie leśnym. Ponadto w trzech jednostkach stwierdzono przypadki, w których nawet pomimo uzyskania wiedzy o nierealizowaniu zadań lub niewywiązywaniu się właścicieli z ciążących na nich obowiązków nie wszczynano postępowań administracyjnych i nie wydawano stosownych decyzji. [str. 47]

**Działania gmin
w zakresie
gospodarki leśnej**

11. Skontrolowane powiaty co do zasady nie wyegzekwowały od gmin (jako właścicieli lasów) działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Średnio w skontrolowanych powiatach ponad 70% gmin ich nie realizowało. W sześciu powiatach działań ze wskazanego zakresu nie podejmowała, w okresie objętym kontrolą, żadna z gmin. Tylko w jednym powiecie wszystkie gminy podejmowały zabiegi w ww. zakresie. [str. 51]

**Brak informacji
na temat ochrony
przeciwpożarowej
lasów**

12. Pracownicy 25% skontrolowanych starostw nie mieli informacji na temat wywiązywania się właścicieli lasów z obowiązków związanych z ochroną przeciwpożarową (art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach*). Brak ww. danych mógł skutkować niewydawaniem przez starostów decyzji, o których mowa w art. 24 ustawy *o lasach*, pomimo niewystarczających działań w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, przekładającego się na skuteczność działań PSP oraz minimalizowanie powierzchni powstających pożarów. [str. 64]

Tymczasem, na terenie województw objętych kontrolą NIK²³, PSP odnotowała, w latach 2018–2020 (I połowa), łącznie 7079 pożarów lasów niepaństwowych o łącznej powierzchni 3314,06 ha. W całej Polsce w ww. okresie odnotowano 11 396 pożarów tych lasów o łącznej powierzchni 4994,12 ha. Pożary lasów niepaństwowych stanowiły od 6% ogółu pożarów lasów w województwie zachodniopomorskim do aż 82% w województwie mazowieckim oraz 71% w łódzkim. W okresie objętym kontrolą, powierzchnia pożarów w lasach niepaństwowych stanowiła ponad połowę powierzchni pożarów lasów ogółem, przy ich udziale wynoszącym 1/5 w strukturze powierzchni lasów. [str. 68]

13. Kontrola wykazała, że w obowiązujących UPUL, zatwierdzonych przez 25% starostów nie zamieszczano wymaganych (§ 38 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*) informacji na temat kategorii zagrożenia pożarowego, do której zaliczono lasy, podczas gdy od ww. kategorii, uzależnia się w szczególności wyposażenie baz sprzętu, wymagania dotyczące dojazdów pożarowych, źródeł wody, obserwacji lasu. [str. 64]

Istotność kategorii zagrożenia pożarowego

14. Starostowie często zatwierdzali UPUL w sytuacji braku wymaganych uzgodnień z PSP. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komendę Główną PSP, w latach 2018–2020 (I połowa), w województwach objętych kontrolą łącznie zaledwie 20 razy dokonano wymaganych uzgodnień projektu UPUL w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z komendantem wojewódzkim PSP (§ 39 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*). Liczba dokonanych uzgodnień była znikoma zwłaszcza z uwagi na fakt, że średnio na terenie jednego skontrolowanego powiatu występuje kilkadziesiąt UPUL, a na terenie większości skontrolowanych powiatów występowały lasy niepaństwowe, które zaliczono, przynajmniej w części, do pierwszej lub drugiej kategorii zagrożenia pożarowego. [str. 65]

Uzgodnianie UPUL z PSP

15. Tylko w jednym z 24 skontrolowanych powiatów dokonywano wymaganych uzgodnień z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) PSP w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych (§ 39 ust. 5 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*). Według danych Komendy Głównej PSP, w latach 2018–2020 (I połowa), w województwach objętych kontrolą, łącznie dokonano zaledwie 27 takich uzgodnień, przy czym w województwach lubuskim i zachodniopomorskim nie dokonywano ich wcale. Tymczasem tylko w 24 objętych kontrolą powiatach łączna liczba właścicieli (współwłaścicieli) lasów niepaństwowych wynosiła kilkaset tysięcy. [str. 67]

Uzgodnienia z PSP lokalizacji tablic

16. PSP przeprowadziła na zlecenie NIK 44 kontrole doraźne dotyczące przestrzegania przepisów określających wymagania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego w lasach (w lasach gminnych, innych lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, których właścicielami nie są osoby fizyczne). PSP stwierdziła m.in. liczne nieprawidłowości wpływające na poziom zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów położonych

Nieprawidłowości ujawnione przez PSP

²³ Województwa: lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie.

w powiatach objętych kontrolą. PSP ujawniła nieprawidłowości w dziewięciu powiatach²⁴, czyli w 37,5% spośród skontrolowanych. W szczególności dotyczyły one braku urządzenia i utrzymania w miejscu wyznaczonym, w porozumieniu z komendantem powiatowym PSP, bazy sprzętu do gaszenia pożaru lasu, utrzymania dojazdów pożarowych w sposób zapewniający przejezdność dla samochodów pożarowych lekkich, ale uniemożliwiających dojazd samochodami pożarowymi średnimi i ciężkimi, braku wskazania źródeł wody do celów przeciwpożarowych, braku właściwego utrzymania 30 m pasa przeciwpożarowego oddzielającego las od drogi publicznej (występowanie pozostałości martwych i powalonych drzew oraz zalegających gałęzi). [str. 68–69]

Cechowanie drewna

17. Wszyscy starostowie wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 14a ust. 3 ustawy *o lasach*, dotyczącego cechowania drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, przy czym dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna wystawiane były przez pracowników starostw lub nadleśnictw (na podstawie zawartych porozumień). W latach 2018–2020 (I połowa) w skontrolowanych starostwach wystawiono średnio 1045²⁵ świadectw legalności pozyskania drewna, którymi zalegalizowano średnio 10 397,23 m³ drewna. Najmniejsze pozyskanie drewna we wskazanym okresie wynosiło 118,85 m³, a największe 62 156 m³. Zróżnicowane było również pozyskanie drewna w przeliczeniu na 1 ha lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa (0,02 m³/ha do 1,66 m³/ha). [str. 53]

Świadectwa legalności pozyskania drewna

18. Dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna często były sporządzane w sposób nieprawidłowy. W dziewięciu spośród 24 objętych kontrolą powiatów ustalono, że świadectwa legalności pozyskania drewna były wypełniane nierzetelnie, niezależnie od faktu, czy wystawiali je pracownicy starostw czy nadleśnictw. Nieprawidłowości w zakresie rzetelności sporządzania ww. dokumentów stwierdzono również w przypadku czterech z 12 skontrolowanych nadleśnictw. Powyższe przejawiało się w szczególności poprzez niewskazywanie podstawy pozyskania drewna, nadawanie tych samych numerów dokumentom, nieujmowanie w nich wszystkich wymaganych danych dotyczących parametrów pozyskanego drewna. [str. 55]

Kontrola nad ewidencją świadectw legalności pozyskania drewna

19. W starostwach, które wystawiały dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna bez udziału nadleśnictw, 44,4% nie posiadało ewidencji świadectw legalności pozyskania drewna lub prowadziło ją w sposób nierzetelny. Starostowie powierzający m.in. zadania z zakresu cechowania drewna nadleśniczom co do zasady nie prowadzili w nadleśnictwach kontroli w tym zakresie. Nieprowadzenie wskazanych kontroli oraz bazowanie jedynie na przekazywanych danych zbiorczych przekładało się na brak pełnej wiedzy w zakresie nadzorowanych lasów, co skutkowało w szczególności nierzetelną sprawozdawczością. [str. 54]

²⁴ Ponadto Komenda Powiatowa PSP w Słubicach stwierdziła nieprawidłowość dotyczącą utrzymania pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych – podmiotem odpowiedzialnym za prawidłowe wykonanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

²⁵ Zarówno średnia liczba wystawionych świadectw legalności pozyskania drewna, jak i średnia ilość pozyskanego drewna w okresie objętym kontrolą nie obejmuje starostw powiatowych w Zduńskiej Woli oraz w Radomsku z uwagi na fakt, iż wskazane jednostki nie dysponowały informacjami w ww. zakresie dla I półrocza 2020 r., por. ważniejsze wyniki kontroli.

Objęte kontrolą nadleśnictwa w większości (10 z 12) prowadziły ewidencję świadectw legalności pozyskania drewna w sposób prawidłowy (w jednym nadleśnictwie była częściowo nierzetelna, a jedno nadleśnictwo jej nie prowadziło). [str. 54]

20. Zaledwie w przypadku trzech (z 24) starostw stwierdzono, że drewno zostało w całości pozyskane zgodnie z dokumentacją urzędniową. Brak opracowanej dokumentacji urzędniowej nie powstrzymywał właścicieli lasów od pozyskiwania drewna. W skrajnym przypadku, na terenie jednego z powiatów (w którym występowały obszary chronione Natura 2000), w okresie objętym kontrolą, pozyskano 23 582 m³ drewna z lasów niepaństwowych, pomimo nieposiadania dokumentacji urzędniowej²⁶. W starostwie tym pozyskano 0,86 m³ grubizny z 1 ha lasu w 2019 r., przy średniej ze skontrolowanych jednostek wynoszącej 0,52 m³/ha. W siedmiu starostwach stwierdzono, że drewno zostało pozyskane z lasów, dla których nie opracowano dokumentacji urzędniowej lub niezgodnie z dokumentacją urzędniową bez wydania stosownych decyzji. [str. 57]

Pozyskiwanie drewna bez dokumentacji urzędniowej

W skontrolowanych nadleśnictwach drewno było co do zasady pozyskiwane zgodnie z dokumentacją urzędniową lub stosownymi decyzjami. Jedynie w dwóch jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w powyższym zakresie. [str. 58]

Szacunki zawarte w *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów* wskazują na średnioroczne pozyskanie, w latach 2015–2019, ok. 5 mln m³ grubizny w lasach prywatnych, natomiast zgodnie z danymi GUS, analogiczne średnie roczne pozyskanie grubizny we wskazanym okresie wyniosło 1,5 mln m³. Powyższe może oznaczać pozyskanie 3,5 mln m³ drewna (bez legalizacji) o szacunkowej wartości rocznie około 676 mln zł²⁷.

Szara strefa obrotu drewnem

21. Niemal we wszystkich skontrolowanych starostwach ujawniono nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości statystycznej. Zaledwie w przypadku czterech starostw nie stwierdzono nieprawidłowości związanych ze sporządzaniem *sprawozdań L-03 – sprawozdań o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych)*, składanych do GUS. Pozostałe starostwa, stanowiące ponad 80% spośród objętych kontrolą, sporządzały je częściowo nieprawidłowo. W 19 jednostkach sprawozdania były sporządzone w sposób nierzetelny, natomiast w jednym starostwie stwierdzono nieterminowe przekazanie sprawozdania. [str. 73]

Prowadzenie sprawozdawczości

Pracownicy nadleśnictw, podobnie jak starostw, sporządzali sprawozdania nieprawidłowo. Ustalono, że w przypadku 41,7%, spośród ogółu skontrolowanych nadleśnictw, sprawozdania zostały sporządzone nierzetelnie lub nieterminowo. [str. 74]

²⁶ Jedynie 0,1% nadzorowanych przez starostę lasów posiadało dokumentację, której termin ważności upłynął 30 października 2019 r.

²⁷ Iloczyn średniej ceny sprzedaży drewna wskazywanej w komunikatach Prezesa GUS dla poszczególnych lat (193,21 zł – średnia z okresu 2015 r. – 2019 r.) oraz masy drewna niewykazanej w sprawozdaniach (3,5 mln m³), por. Komunikaty Prezesa GUS w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r.

Uprawnienia kontrolne zawarte w porozumieniach

22. Starostwa rzadko – tylko sześć skontrolowanych jednostek – przeprowadzały w nadleśnictwach kontrole dotyczące prowadzenia spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, powierzonych porozumieniami. Powyższe miało miejsce niezależnie od faktu zawarcia w porozumieniach uprawnienia starosty do weryfikacji realizowanych przez pracowników nadleśnictw zadań. W połowie objętych kontrolą nadleśnictw stwierdzono przeprowadzenie przez pracowników starostw tego typu kontroli. [str. 56]

Z informacji uzyskanych z Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych wynika, że w województwach lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i zachodniopomorskim, w latach 2018–2020 (I półrocze), pracownicy starostw łącznie przeprowadzili zaledwie 68 tego typu kontroli w nadleśnictwach, przy czym w województwach lubuskim i lubelskim, przeprowadzono zaledwie odpowiednio jedną i dwie kontrole. Tymczasem tylko w starostwach objętych niniejszą kontrolą (stanowiących 18,9% starostw z województw uwzględnionych w kontroli) obowiązywało 40 porozumień zawartych w trybie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*. [str. 57]

Zgłaszanie zmian danych zawartych w ewidencji gruntów

23. Większość skontrolowanych starostów nieskutecznie nadzorowała realizację przez właścicieli nieruchomości obowiązku zgłaszania zmian danych zawartych w ewidencji gruntów, w zakresie lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Wyniki (cykl 2015–2019) *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu* wskazują natomiast m.in. na duże różnice występujące pomiędzy ewidencją, a stanem faktycznym – lasy poza ewidencją²⁸ zajmują łącznie w Polsce 950,8 tys. ha (z czego spełniające kryteria ustawy *o lasach* – ponad 780 tys. ha). [str. 59]

Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

24. W okresie objętym kontrolą 24 starostów wydało łącznie 1080 decyzji administracyjnych w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Najwięcej z nich (545) dotyczyło pozyskania drewna. Czterej nadleśniczowie natomiast, spośród sześciu²⁹, którzy posiadali kompetencje w ww. zakresie, przyznane na mocy porozumień zawartych ze starostami, wydali łącznie 3901 decyzji, dotyczących głównie (995) zadań związanych z usuwaniem posuszu. W starostwach, w przypadku których nie zawierano porozumień, starostowie wydali łącznie 465 decyzji administracyjnych dotyczących lasów niepaństwowych, przy czym w połowie z ww. starostw liczba wydawanych decyzji nie przekraczała 25. Spośród zbadanych 218 decyzji administracyjnych wydanych przez starostów, 166 zawierało błędy lub zostało wydanych w wyniku przeprowadzenia wadliwego postępowania administracyjnego. [str. 78–79]

Analiza działań starostów w zakresie realizacji zasady obligatoryjnego wszczęcia i prowadzenia egzekucji (art. 6 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne*) zobowiązań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa ujawniła, że przy ponad tysiącu wydanych

²⁸ Lasy poza ewidencją – obszary z roślinnością leśną niebędące lasami według zapisów ewidencji gruntów i budynków.

²⁹ Jednemu ze wskazanych nadleśniczych porozumieniem z 2010 r. powierzono wydawanie decyzji administracyjnych, natomiast porozumienie z 2019 r. obejmowało wnioskowanie do Prezydenta Miasta o wydawanie decyzji.

w okresie objętym kontrolą decyzji administracyjnych związanych z gospodarką leśną (w tym ponad pięciuset niezwiązanych z pozyskaniem drewna), zaledwie dwóch starostów podejmowało działania zmierzające do przymusowego wykonania zobowiązań przez właścicieli lasów (wykonanie prac, których skutkiem miało być uprzątnięcie pasów przeciwpożarowych oraz usunięcie posuszu, a także przeprowadzenie melioracji agrotechnicznej i odnowienie powierzchni lasu na obszarze ok. 0,7 ha). Niewszczywanie postępowań egzekucyjnych mogło być konsekwencją zarówno braku nadzoru i kontroli realizacji przez właścicieli lasów postanowień zawartych w wydanych decyzjach administracyjnych, jak i braku informacji odnośnie wywiązywania się właścicieli lasów z obowiązków związanych z gospodarką leśną, czego konsekwencją było niewszczywanie postępowań administracyjnych. [str. 85–86]

25. Starostowie, korzystając z uprawnienia określonego w art. 13 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach*, wydawali pozytywne decyzje dotyczące zmiany lasu na użytek rolny, które nie tylko nie uwzględniały obligatoryjnej przesłanki *szczególnie uzasadnionej potrzeby*, ale również stanowiły odstępstwo od zasad określających m.in., że gospodarkę leśną prowadzi się z zachowaniem powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, powiększania zasobów leśnych (art. 8 ustawy *o lasach*). Analiza stosowania przedmiotowego przepisu przez starostów wykazała, że spośród 25 zbadanych decyzji³⁰, dotyczących zmiany lasów na użytek rolny, aż 12 zawierało istotne błędy lub zostało wydane po przeprowadzeniu nierzetelnego postępowania administracyjnego. [str. 80]

Dokonywanie
zmiany lasu
na użytki rolne

Stwierdzono również dokonanie zmiany lasu na grunt rolny dla nieruchomości położonej na obszarach specjalnej ochrony Natura 2000 bez obligatoryjnego rozstrzygnięcia regionalnego dyrektora ochrony środowiska o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia potencjalnie znacząco oddziałującego na środowisko, a także wydanie pozytywnej decyzji dla wnioskodawcy, zamierzającego wybudować na terenie, oznaczonym w UPUL jako las, dom mieszkalny. Do wniosku o zmianę lasu dołączono m.in. wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, według którego teren na którym znajdował się przedmiotowy użytek leśny stanowił teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Stosownie do informacji otrzymanych z gmin z terenów powiatów objętych kontrolą, jedynie część gmin uwzględniała w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustalenia UPUL. [str. 42, 83]

26. Część pracowników starostw, odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych, posiadała kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe pozwalające na rzetelną realizację powierzonych zadań. Wystąpiły jednak sytuacje, w których brak możliwości pozyskania odpowiednio wykwalifikowanej kadry skutkowało podpisaniem umowy zlecenia, w szczególności z przedsiębiorcą posiadającym wykształcenie

Przygotowanie
kadrowe

³⁰ Wydanych przez 13 starostów, do których wpływały wnioski rozpatrywane pozytywnie przez ten organ.

leśne. Umowy zlecenia zawarto w czterech skontrolowanych starostwach. Wykwalifikowaną kadrą dysponowały natomiast wszystkie nadleśnictwa objęte kontrolą. [str. 28–30]

Powierzchnia lasów podlegająca nadzorowi przypadająca na jednego pracownika

27. W starostwach, w których nie zawarto porozumienia w trybie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*, pod nadzór jednego pracownika podlegała powierzchnia lasów wynosząca średnio 3030 ha. Sposób organizacji pracy w nadleśnictwach przekładał się na mniejszą powierzchnię lasów nadzorowanych przez poszczególnych pracowników. Bezpośredni nadzór był w nich realizowany przez większą liczbę osób (średnio 11 pracowników) niż w starostwach (średnio dwóch pracowników). W przypadku nadleśnictw średnia powierzchnia przypadająca na jednego pracownika wynosiła 1342 ha. Największa nadzorowana powierzchnia wynosiła 3.806 ha, a najmniejsza 49 ha. [str. 30]

Sytuacja konfliktu interesów

28. W 11 spośród 24 starostw stwierdzono, że pracownik realizujący zadania dotyczące przedmiotowego nadzoru, lub osoba będąca jego przełożonym, był właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór starosty. Tymczasem w większości jednostek nie wprowadzono uregulowań w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, kiedy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór. Stwierdzono, że jedynie w siedmiu starostwach zawarto stosowne zapisy dotyczące potencjalnych konfliktów interesów w *Kodeksie etyki*. [str. 31]

W ponad połowie skontrolowanych nadleśnictw (siedmiu na 12) przynajmniej jeden pracownik realizujący zadania z zakresu nadzoru, powierzone porozumieniem, był właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór nadleśniczego. W trzech nadleśnictwach zarządzeniami nadleśniczego uregulowano zasady postępowania w ww. przypadkach³¹, przy czym w dwóch powyższe nastąpiło w toku kontroli NIK. [str. 32]

Zaplanowane środki finansowe

29. W połowie skontrolowanych starostw zaplanowane środki finansowe na zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych nie były wystarczające. Powyższe przejawiało się w szczególności poprzez niezapewnienie odpowiednich środków niezbędnych do sprawowania aktywnego nadzoru nad gospodarką leśną lub nieopracowanie dokumentacji urzędzeniowej dla powierzchni stanowiącej więcej niż 50% lasów podlegających pod nadzór starosty. [str. 34]

Roczne wydatki starostw oraz nadleśnictw z tytułu nadzoru

30. Skontrolowane jednostki ponosiły rocznie wydatki związane z nadzorem nad 1 ha lasów średnio w wysokości 30 zł³². Najwyższe wynosiły 58,8 zł/ha, a najniższe 10,8 zł/ha. Analogiczne wydatki w nadleśnictwach wyniosły średnio 25,5 zł/ha, przy czym najniższe wynosiły 14 zł/ha, a najwyższe 37 zł/ha. [str. 33]

Koszt opracowania dokumentacji urzędzeniowej

31. Średni koszt poniesiony na opracowanie dokumentacji urzędzeniowej dla 1 ha lasów niepaństwowych stanowił kwotę 85,4 zł. Dzieścię spośród 24 starostw, na opracowanie dokumentacji urzędzeniowej

³¹ W jednym z nadleśnictw wystąpił przypadek powierzenia leśniczemu nadzoru nad lasami, których właścicielem była krewna leśniczego. W toku kontroli NIK przekazano nadzór nad wskazanymi lasami innemu leśniczemu.

³² Dane dotyczą 2019 roku.

lasów, pozyskiwało środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub Funduszu Leśnego. Możliwość pozyskania środków zewnętrznych na opracowanie UPUL stanowiła istotne wsparcie finansowe dla powiatów. Większość jednostek (70%), które opracowały dokumentację urządzeniową dla niemal całej powierzchni nadzorowanych lasów finansowała jej sporządzenie w szczególności ze źródeł zewnętrznych.

[str. 38]

4. WNIOSKI

Minister Klimatu
i Środowiska

W związku z wynikami kontroli, niezależnie od wniosków skierowanych w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych (punkt 6.1 niniejszej informacji), Najwyższa Izba Kontroli podkreśla znaczenie zapewnienia instrumentów pozwalających na realizację obowiązków wskazanych w ustawie *o lasach* oraz umożliwiających prowadzenie skutecznego nadzoru nad ich wykonaniem. W szczególności niezbędne jest wprowadzenie uregulowań, które pozwoliłyby starostom na sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach, przez które przebiega granica powiatów, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy *o lasach*. Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów m.in. wskazania trybu przekazywania danych, zasad finansowania zadań, informowania właścicieli lasów o właściwości miejscowej organu, a także uregulowań umożliwiających skuteczne egzekwowanie od właścicieli niebędących osobami fizycznymi lub wspólnotami gruntowymi wywiązywania się z obowiązków zlecenia sporządzenia UPUL.

Niezależnie od powyższego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie następujących działań, które pozwolą zapobiec nieprawidłowościom lub usprawnią realizację zadań dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa:

1. Rozważenie wprowadzenia jednego dokumentu urzędniowego, tj. rezygnację z opracowywania inwentaryzacji stanu lasów, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach* na rzecz UPUL dla wszystkich lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezależnie od ich powierzchni.

Obecnie, zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach*, dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa sporządza się UPUL, z zastrzeżeniem, że dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Obowiązujące uregulowania w szczególności uniemożliwiają właścicielom lasów objętych inwentaryzacją dochowanie zasady określonej w art. 7 ust. 1 ustawy *o lasach*, tj. prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, a także ubieganie się o środki zewnętrzne (np. na sporządzanie UPUL mogą być przeznaczane środki funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 ustawy *o lasach*, tymczasem ustalenia kontroli wskazują, że najczęstszą przyczyną nieopracowania dokumentacji urzędniowej był brak środków finansowych). Ponadto, przy opracowywaniu inwentaryzacji stanu lasu w szczególności nie jest wymagane jej opiniowanie przez nadleśniczego, właściciele lasów nie mają prawa składania wniosków i zastrzeżeń dotyczących ich treści (jak ma to miejsce w przypadku UPUL), nie zachodzi konieczność stosowania procedur przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 2), określonych w ustawie *o udostępnianiu informacji o środowisku*.

Kontrola ujawniła ponadto, że część powiatów już opracowuje tylko UPUL dla wszystkich lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, a koszt jego opracowania nie odbiega znacząco od kosztów opracowania inwentaryzacji.

2. Zmianę przepisu art. 20 ust. 1 ustawy *o lasach* w taki sposób, aby w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego były uwzględniane również ustalenia UPUL. Przy zapisach art. 6 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 cyt. ustawy, dotychczasowy obowiązek dotyczy jedynie planów urządzenia lasu.

Kontrola ujawniła sytuacje, w których w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniano postanowień UPUL. W konsekwencji wystąpił nawet przypadek, w którym las został oznaczony w miejscowym planie jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

3. Doprecyzowanie przepisu art. 25 ustawy *o lasach* poprzez jednoznaczne wskazanie, że zapis dotyczący zapewnienia terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu odnosi się również do UPUL. Obecne uregulowanie utrudniają jednoznaczną ocenę w ww. zakresie. Ostatnie zdanie tego przepisu, z uwagi na użycie liczby mnogiej, pozwala na odmienne interpretacje, a mianowicie interpretacje, że pkt 2 odnosi się wyłącznie do planów urządzenia lasu albo zarówno do planów urządzenia lasu, jak i UPUL. Niezbędne wydaje się wyeliminowanie potencjalnych wątpliwości odnośnie zakresu delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia wyszczególnionego w art. 25 pkt 2 ustawy *o lasach*.

Wskazane doprecyzowanie ma istotne znaczenie w kontekście postanowień § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych³³ stanowiącego, że przedsiębiorca powinien dysponować odpowiednim wyposażeniem technicznym, umożliwiającym wykonywanie prac urządzeniowych przy sporządzaniu planów urządzenia lasu. Zdaniem NIK, spełnienie wymagań zawartych w przedmiotowym rozporządzeniu stanowi gwarancję prawidłowego i terminowego opracowania dokumentacji urządzeniowej i powinno odnosić się zarówno do planu urządzenia lasu, jak i UPUL.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że nie wszyscy starostowie, zlecając sporządzenie UPUL, zawierają w specyfikacji zamówienia szczegółowe wymagania, które muszą być spełnione przez wykonawcę. Tymczasem w szczególności właściwy potencjał kadrowy determinuje rzetelność wykonania dokumentacji urządzeniowej. Kontrola wykazała m.in. brak zawierania w UPUL wszystkich wymaganych elementów, brak wymaganych uzgodnień, czy nieterminowe wywiązywanie się zleceńobiorcy z opracowania UPUL.

4. Uzupełnienie regulacji zawartej w art. 22 ust. 2 ustawy *o lasach* o przepis wskazujący formę, w jakiej powinno następować zatwierdzanie UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz o przepis określający sposób informowania właścicieli lasów o ich treści.

Obecne uregulowanie stanowi, że starosta zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu, przy czym ani ustawa *o lasach*, ani Kpa nie definiują pojęcia zatwierdzenie i nie określają formy tej czynności.

³³ Dz. U. poz. 949.

Kontrola ujawniła, że starostowie dokonują zatwierdzenia UPUL w sposób niejednolity, mianowicie w formie decyzji, zarządzeń lub zamieszczenie na planie adnotacji *zatwierdzam*, nawet w obrębie jednego starostwa. Wraz z niejednolitym podejściem do sposobu zatwierdzania UPUL, stwierdzono także brak jednolitości w zakresie sposobu informowania właścicieli o treści zatwierdzonych planów albo nieinformowanie o niej wcale.

5. Wprowadzenie obowiązku ogłaszania porozumień, zawieranych na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*, w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Aktualnie przepis art. 13 pkt 6 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*³⁴, umożliwia jedynie ogłaszanie porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz innymi aktów prawnych, informacji, komunikatów, obwieszczeń i ogłoszeń, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Zdaniem NIK, dodanie w ustawie *o lasach* zapisu stanowiącego, że porozumienie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przyczyniłoby się do rzetelnego informowania właścicieli lasów i wyeliminowania sporów kwestionujących właściwość nadleśniczego do wydawania aktów władczych.

Ustalenia kontroli wskazują, że znaczna część porozumień nie była podawana do publicznej wiadomości, a kierownicy (pracownicy) kontrolowanych jednostek, jako przyczynę tego stanu wskazywali brak jednoznacznych podstaw prawnych, które by do powyższego obligowały. Wprowadzenie ww. obowiązku wyeliminowałoby stwierdzone w wyniku kontroli niejednolite podejście w zakresie ogłaszania tych porozumień we właściwym dzienniku urzędowym (część powiatów ogłaszało, a część nie upubliczniało porozumień), a przede wszystkim gwarantowałoby zainteresowanym dostęp do treści tych porozumień. W aktualnym stanie prawnym (brak obowiązku ogłaszania), właściciele lasów często nie posiadają informacji, kto nadzoruje gospodarkę leśną w ich lasach.

6. Rozważenie wprowadzenia jednolitego i spójnego systemu informatycznego dotyczącego legalizacji pozyskanego drewna. W ocenie NIK, upływ czasu, a w ślad za nim postęp techniczny powodują, że aktualna forma (papierowa) stanowi znaczne utrudnienie zarówno dla właścicieli lasów, jak i nadzorujących gospodarkę leśną. Ponadto może być jedną z przyczyn występowania różnic pomiędzy opracowaniami statystycznymi GUS sporządzonymi na podstawie danych pozyskanych ze starostw, a szacunkami wynikającymi z *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu*. Według niej faktyczne pozyskanie drewna (m³) w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa może być znacznie większe od ujawnionego w świadectwach legalności pozyskania drewna. Aktualny system legalizacji drewna (papierowy, rozproszony w kilkuset starostwach) praktycznie uniemożliwia weryfikację ich prawdziwości, w tym przez stosowne służby, czy przedsiębiorców z branży drzewnej. Ustalenia kontroli wskazują, że dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna, a także ich ewidencje były często prowadzone nierzetelnie.

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

7. Uzupełnienie uregulowań, zawartych w § 39 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*, o wskazanie starosty jako zobowiązanego do uzgodnienia projektu UPUL samoistnie lub wspólnie tworzącego kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego, w przypadku sporządzania projektu na zlecenie starosty.

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

Ustalenia kontroli wskazują, że starostowie zatwierdzają UPUL bez uzgodnienia ich projektu (dla lasów I albo II kategorii zagrożenia pożarowego), w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim PSP. Starostowie, wyjaśniając przyczyny powyższego, wskazywali w szczególności na brzmienie przedmiotowego przepisu, który odczytywany w sposób literalny uniemożliwiał im podjęcie czynności mających na celu dokonanie ww. uzgodnienia. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że UPUL mogą obejmować lasy należące nawet do kilkuset właścicieli, co sprawia, że dokonanie przedmiotowych uzgodnień (przez właścicieli) jest znacznie utrudnione (lub wręcz niemożliwe).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe

Starostwa powiatowe były częściowo przygotowane organizacyjnie do realizowania zadań dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Wystąpiły jednak nie tylko problemy kadrowe, ale również niejednokrotnie nie zapewniono wystarczających środków finansowych niezbędnych do rzetelnego sprawowania nadzoru. Nadleśnictwa dysponowały wykwalifikowaną kadrą umożliwiającą właściwe sprawowanie nadzoru powierzonego na podstawie zawartych porozumień.

Kontrolą objęto 24 starostwa, w tym zarówno realizujące zadania z zakresu nadzoru we własnym zakresie, jak i w oparciu o zawarte porozumienia, oraz 12 nadleśnictw, które zawarły przynajmniej jedno porozumienie na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*. Powierzone sprawy obejmowały w szczególności cechowanie drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz wystawianie dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna, lustracje stanu lasów, ocenę zgodności wykonanych przez właścicieli lasów prac związanych z gospodarką leśną w oparciu o przepisy ustawy *o lasach*, UPUL, wydane decyzje. Ośmiu³⁵ starostów przekazało na mocy porozumień wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji. Żaden ze starostów nie przekazał nadleśniczemu prowadzenia zadań z zakresu administracji rządowej.

Zawieranie porozumień

1. W każdym z 24 skontrolowanych starostw przypisano konkretnej komórce organizacyjnej realizację zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Ośmiu starostów realizowało ww. zadania we własnym zakresie, natomiast 15 powierzyło, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*, prowadzenie w swoim imieniu spraw z zakresu nadzoru nadleśniczemu Lasów Państwowych. Jeden Starosta zawarł porozumienie z Dyrektorem Babio-górskiego Parku Narodowego. Starostowie zawierali porozumienia z od jednego do siedmiu nadleśniczymi.

Przykład

W starostwach powiatowych w Myślenicach, Łukowie, Kołobrzegu i Siedl-cach starosta zawarł porozumienie z jednym nadleśniczym, natomiast starosta międzyrzecki aż z siedmioma nadleśniczymi.

W skontrolowanych nadleśnictwach nadleśniczowie zawarli od jednego (ze starostą: Nadleśnictwa Gromnik, Limanowa, Łuków, Łobez, Garwolin oraz Nadleśnictwo Świdnik z prezydentem miasta Lublin) do czterech porozumień (Nadleśnictwo Babimost).

Ryzyka związane z zawieraniem umów

2. W czterech starostwach (w Białogardzie, Stargardzie, Krośnie Odrzańskim, Słubicach) podpisywano umowy zlecenia, przy czym były one zawierane z osobą fizyczną lub przedsiębiorcą, posiadającymi wykształcenie leśne lub będącymi wcześniej pracownikami Lasów Państwowych. W ramach ww. umów zlecano w szczególności lustrację lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w zakresie zachowania przez właścicieli

³⁵ W tym jeden od 2019 roku.

lasów zasad prowadzenia gospodarki leśnej, ocenę wykonania zatwierdzonych UPUL, sporządzanie projektów decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, decyzji zezwalających na pozyskanie drewna w przypadkach losowych niezgodnie z UPUL lub decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej, nakazujących wykonanie obowiązków lub zadań ujętych w UPUL, cechowanie drewna i wystawienie dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna. Zdaniem NIK, art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach* wyraźnie wskazuje, że starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych. Najwyższa Izba Kontroli dostrzega ryzyka związane z powierzeniem w szczególności takich zadań, jak np. cechowanie drewna, czy wystawianie świadectw legalności pozyskania drewna, innym podmiotom. Osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych nie są objęte rygorami wynikającymi z przepisów antykorupcyjnych (nie składają oświadczenia majątkowego, nie dotyczą ich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej), co może odgrywać znaczącą rolę w sytuacji realizowania zadań dotyczących np. legalizacji pozyskanego drewna. Co więcej, celowe zastępowanie umów o pracę umowami cywilnoprawnymi może zostać uznane za wykroczenie przeciwko prawom pracownika. Zatrudniona w ten sposób osoba pozbawiana jest uprawnień wynikających z *Kodeksu pracy* i przepisów o ubezpieczeniach społecznych³⁶.

Tylko część pracowników starostw posiadała kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe pozwalające na rzetelną realizację powierzonych zadań. Podpisywanie umów zlecenia wiązało się często z brakiem możliwości pozyskania odpowiednio wykwalifikowanej kadry. W części starostw stwierdzono problemy związane z pozyskaniem odpowiednio wykwalifikowanych osób. Poza problemem w pozyskaniu do pracy w starostwie osób posiadających wykształcenie leśne, utrudnieniem była też rotacja kadr.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Słubicach, w latach 2018–2020 (I połowa), realizacją zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną zajmowało się trzech pracowników wydziału (od 01.01.2018 r. do 31.03.2019 r. – podinspektor ds. ochrony środowiska, od 06.05.2019 r. do 29.02.2020 r. – inspektor ds. ochrony środowiska, od 29.06.2020 r. zatrudniono nowego pracownika na stanowisku podinspektora ds. ochrony środowiska); rotacja kadr miała wpływ na rzetelność realizowanych zadań (Starosta zawierał porozumienia oraz umowy zlecenia).

W Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu wskazywano w szczególności na utrudnienia związane z brakiem w Wydziale Ochrony Środowiska osoby z wykształceniem leśnym (starosta zawierał porozumienia).

Starosta kołobrzeski jako jedno z utrudnień związanych z realizacją zadań dotyczących nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wskazał na trudność pozyskania wykwalifikowanej, posiadającej specjalistyczną wiedzę kadry (Starosta zawierał porozumienia).

³⁶ <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-kancelarii-prezesa/kontrola-i-nadzor/nadzor/wybrane-analizy-i-infor/7776,Wybrane-analizy-i-informacje-z-zakresu-nadzoru.html> [dostęp: 13.11.2020 r.].

Starosta białogardzki, w kontekście dużej rotacji pracowników realizujących zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, stwierdził wprost, że nadzór powinien zostać przekazany do nadleśnictw, które typowo zajmują się lasami, mają swoją strukturę administracyjną oraz odpowiednie wyposażenie – samochody terenowe, odpowiednie narzędzia i ludzi wykształconych w danym kierunku (starosta sprawował nadzór we własnym zakresie, zawierano umowy zlecenia).

Pracownicy
zajmujący się nadzorem
nad gospodarką leśną

3. Zadaniami dotyczącymi nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych zajmowało się od jednego do 12 pracowników starostw – średnio dwóch pracowników, którzy posiadali stosowne zakresy obowiązków. W 12 starostwach przedmiotowe zadania przypisano jednej osobie (były to głównie jednostki, w przypadku których zawarto porozumienia na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*), natomiast najwięcej osób zajmujących się prowadzeniem spraw z zakresu przedmiotowego nadzoru zatrudniono w Starostwie Powiatowym w Biłgoraju – jedenastu pracowników, nad którymi bezpośredni nadzór sprawował kierownik wydziału. W przypadku starostw, których pracownicy realizowali zadania z zakresu nadzoru (bez udziału nadleśnictw) średnio obowiązki te dotyczyły trzech pracowników. Przygotowanie personalne często było niewystarczające do rzetelnej realizacji zadań. W czterech starostwach sami pracownicy deklarowali niewystarczające przygotowanie kadrowe.

Przykłady

Z wyjaśnień inspektora prowadzącego w **Starostwie Powiatowym w Myślenicach** sprawy związane z nadzorem nad lasami niepaństwowymi wynika, że z uwagi na szeroki zakres wykonywanych zadań nie ma możliwości kompleksowego i rzetelnego wykonywania wszystkich zadań i czynności, jakie wynikają z ustawy *o lasach*; pod nadzór jednego pracownika w ww. starostwie podlegało aż 17,3 tys. ha lasów.

W ocenie pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. nadzoru nad gospodarką leśną w **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie**, wykonywanie nadzoru nad lasami było utrudnione z uwagi na zbyt duży obszar terenów leśnych, a zakres innych wykonywanych obowiązków był tak duży, absorbujący i wymagający zupełnie innej organizacji pracy, że utrudniał prawidłową pracę przy wykonywaniu nadzoru w terenie.

Powierzchnia
nadzorowanych
lasów

4. Pod nadzór jednego pracownika przypadało od 470,8 ha (Starostwo Powiatowe w Gryfinie) do 17 306 ha (Starostwo Powiatowe w Myślenicach) lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Średnio w 2019 r. jeden pracownik starostwa nadzorował gospodarkę leśną na terenie 4608,6 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (dla starostw nieposiadających podpisanych porozumień średnia wynosiła 3029,8 ha).

W nadleśnictwach średnia powierzchnia przypadająca na jednego pracownika wynosiła 1341,9 ha, przy czym największą powierzchnię lasów, stanowiącą 3805,5 ha, nadzorowali poszczególni pracownicy Nadleśnictwa Gromnik, a najmniejszą Nadleśnictw Łobez i Nowogard (odpowiednio średnio 49,2 ha oraz 54,44 ha). Co do zasady w nadleśnictwach bezpośredni nadzór realizowany był przez większą liczbę osób niż w starostwach. We wszystkich nadleśnictwach zadaniami z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zajmowała się wykwalifikowana kadra (średnio po 11 osób). Największą liczbą osób realizujących wskazane zadania charak-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

teryzowały się Nadleśnictwo Bełchatów (32 osoby³⁷, w tym 14 leśniczych, 15 podleśniczych, dwóch pracowników biurowych, zastępca nadleśniczego) i Nadleśnictwo Opoczno (22 osoby, w tym dwóch pracowników administracyjnych, dziesięciu leśniczych i dziesięciu podleśniczych). Sposób organizacji pracy w nadleśnictwach przekładał się na mniejszą powierzchnię lasów nadzorowanych przez poszczególnych pracowników. W większości nadleśnictw bezpośredni nadzór nad gospodarką leśną w terenie realizowany był przez leśniczych lub podleśniczych oraz koordynowany przez dodatkowe osoby.

Przykład

W **Nadleśnictwie Łuków** zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą realizowało ogółem 12 pracowników, w tym:

- instruktor techniczny w dziale gospodarki leśnej w zakresie koordynacji działań pracowników zajmujących się ww. lasami i kontrolą realizacji ich obowiązków, przygotowania decyzji administracyjnych i sporządzania okresowych sprawozdań w tym zakresie;
- specjaliści ds. lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w szczególności w zakresie nadzoru nad wykonywaniem przez właścicieli lasów obowiązków z zakresu ochrony lasu i ochrony przeciwpożarowej, cechowania i ewidencji drewna pozyskiwanego w lasach niepaństwowych, nadzoru nad wykonywaniem przez właścicieli lasów obowiązków określonych w UPUL jako obligatoryjnych; opiniowania wniosków właścicieli lasów o wydanie zezwolenia na zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna określonego w UPUL lub decyzji ustalającej zadania z zakresu gospodarki leśnej, doradztwa, na wniosek właścicieli lasu, w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej;
- leśniczowie i podleśniczowie – w zakresie organizacyjnego przygotowania oraz terminowego wykonywania wszelkich czynności techniczno-gospodarczych, ochronnych i administracyjnych na terenie powierzonego leśnictwa i w powierzonych jego nadzorowi lasach niepaństwowych, wynikających z planów gospodarczych i harmonogramów prac ustalonych dla leśnictwa.

5. Dywersyfikacja zadań dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną wpływała na intensywność sprawowania aktywnego nadzoru. Pracownicy starostw, w których nie zawierano porozumień z nadleśnictwami, obejmowali oględzinami lub kontrolami mniejsze powierzchnie nadzorowanych lasów niż pracownicy nadleśnictw. Pracownicy nadleśnictw oceniali wielkość powierzchni podlegającą pod ich bezpośredni nadzór jako umożliwiającą właściwe jego sprawowanie, w przeciwieństwie do starostw, w których pracownicy niejednokrotnie wprost wskazywali, że obszar lasów jest zbyt duży w kontekście możliwości sprawowania rzetelnego nadzoru.

Intensywność
sprawowanego
nadzoru

Przykład

W ocenie specjalisty ds. łowiectwa i lasów niepaństwowych działu gospodarki leśnej **Nadleśnictwa Garwolin** podział kompetencji i przydzielonych zadań pozwala uniknąć sytuacji, w których nadmierny przydział obowiązków utrudniałby prowadzenie rzetelnego nadzoru nad lasami niepaństwowymi.

6. W ponad 45% skontrolowanych starostw (11 spośród 24) stwierdzono, że pracownik realizujący zadania dotyczące przedmiotowego nadzoru lub osoba będąca jego przełożonym był właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór starosty. W szczególności wystąpiły sytuacje, w których właścicielami lasów byli starostowie.

Sprawowanie
nadzoru w sytuacji
konfliktu interesów

³⁷ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Starosta żagański posiadał działki, które w części stanowiły lasy (część działki o pow. 0,36 ha, część działki o pow. 0,62 ha), a Starosta myślenicki posiadał działkę leśną o powierzchni 0,1 ha.

W starostwach co do zasady nie opracowywano formalnych uregulowań w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, kiedy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór. W siedmiu jednostkach, w których pracownicy byli właścicielami lub współwłaścicielami lasów, bezpośredni nadzór sprawowany był jednak przez pracowników nadleśnictw. W dwóch spośród ww. jednostek powołano się w ww. zakresie na zapisy *Kodeksu etyki*, wprowadzonego w starostwie (Otwock, Płońsk).

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Płońsku** obowiązywał *Kodeks Etyki* pracowników Starostwa, który wyznaczał standardy postępowania pracowników w związku z wykonywaniem przez nich powierzonych obowiązków; zgodnie z zasadą bezstronności i niezależności pracownicy starostwa podlegali wyłączeniu z postępowania w sytuacji m.in. kiedy oni lub osoba spokrewniona bądź pozostająca w innego typu zależności miałyby jakikolwiek interes osobisty lub finansowy w rozstrzygnięciu postępowania.

Łącznie siedem jednostek zawierało w ww. zakresie stosowne zapisy dotyczące potencjalnych konfliktów interesów w *Kodeksie etyki*.

Zaledwie w trzech nadleśnictwach (Gromnik, Bełchatów, Garwolin) nadleśniczowie zarządzeniami uregulowali zasady postępowania w sytuacji, w której osoba sprawująca nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych była jednocześnie właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod wskazany nadzór. W dwóch spośród nich uregulowania zostały wprowadzone w toku kontroli NIK. W ponad połowie skontrolowanych nadleśnictw (siedmiu na 12) przynajmniej jeden pracownik realizujący przedmiotowe zadania, powierzone porozumieniem, był właścicielem lub współwłaścicielem lasu podlegającego pod nadzór nadleśnictwa.

Przykłady

W **Nadleśnictwie Garwolin**, trzech pracowników terenowych sprawujących nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa było właścicielami gruntów leśnych nadzorowanych przez nadleśnictwo; w okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki, w których pracownik sporządził (zatwierdził nadleśniczy z upoważnienia starosty) świadectwa legalności pozyskania drewna, będąc jednocześnie właścicielem lub współwłaścicielem działki; Nadleśnictwo nie posiadało uregulowań w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, w przypadku gdy właścicielami lasów były osoby sprawujące nadzór; w trakcie trwania kontroli NIK Nadleśniczy określił przesłanki wyłączenia pracownika od rozpoznania spraw dotyczących nadzoru nad lasami niepaństwowymi, w przypadku możliwości zaistnienia konfliktu interesów; zgodnie z zarządzeniem, w sytuacji wyłączenia pracownika, jego przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy.

W **Nadleśnictwie Trzciel** wystąpił przypadek powierzenia leśniczemu nadzoru nad lasami, których właścicielem była jego krewna; w toku kontroli przekazano nadzór nad wskazanymi lasami innemu leśniczemu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Nadleśnictwie Bełchatów**, w trakcie trwania kontroli, Nadleśniczy wydał zarządzenie w sprawie wprowadzenia w Nadleśnictwie Bełchatów *Zasad przeciwdziałania konfliktowi interesów*, w którym sprecyzowano jakie zachowania należy rozumieć przez konflikt interesów, a także jakie działania wskazują na możliwość wystąpienia konfliktu interesów, skutkujące wyłączeniem pracownika z realizacji zadania; zobowiązano także pracowników do niezwłocznego informowania przełożonych o każdym zagrożeniu konfliktem interesów.

Zdaniem NIK wprowadzenie uregulowań wskazujących wprost na sposób postępowania w sytuacji wystąpienia potencjalnego konfliktu interesów pozwoliłoby na brak dowolności i skutkowało przejrzystymi zasadami postępowania.

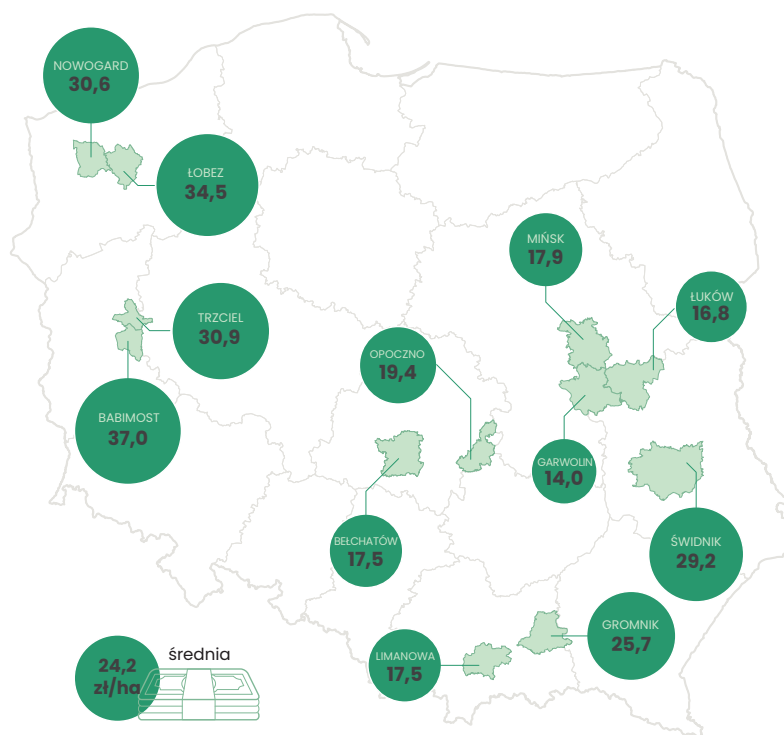
7. Środki przeznaczone rocznie, przez skontrolowane starostwa, na realizację zadań w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa wyniosły średnio 163 468,38 zł w 2018 r. oraz 238 816,39 zł w 2019 r. (w skontrolowanych nadleśnictwach średnio stanowiły one odpowiednio 201 133,42 zł oraz 209 472,64 zł) Starostwa ponosiły średnio wydatki związane z nadzorem nad gospodarką leśną nad 1 ha lasu w wysokości 30 zł³⁸. Najwyższe koszty, wynoszące 58,8 zł/ha, wystąpiły w Starostwie Powiatowym w Pajęcznie, najniższe natomiast w Starostwie Powiatowym w Suchej Beskidzkiej, które stanowiły 10,8 zł/ha.

Starostwa, za nadzór powierzony nadleśniczemu, płaciły, w 2019 r., średnio 24,2 zł za 1 ha przekazywanych w nadzór lasów. Najmniejsze wynagrodzenie otrzymywało Nadleśnictwo Garwolin (14 zł/ha), a największe Nadleśnictwo Babimost (37 zł/ha) – (por. infografika nr 6).

Wydatki związane
z nadzorem
nad gospodarką leśną

Infografika nr 6

Roczne wynagrodzenie za nadzór nad 1 ha lasu otrzymywane przez nadleśnictwa od starostw w 2019 r. (zł/ha)



Źródło: opracowanie własne NIK.

³⁸ Dane według stanu na 31 grudnia 2019 r.

Zaplanowane środki na realizację zadań

8. Środki finansowe zaplanowane na zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych w 12 spośród 24 skontrolowanych starostw nie były wystarczające. Powyższe przejawiało się w szczególności poprzez niezapewnienie odpowiedniej ich wysokości, niezbędnej do opracowania dokumentacji urzędzeniowej dla powierzchni stanowiącej więcej niż 50% lasów lub sprawowania aktywnego nadzoru nad gospodarką leśną (np. przeprowadzanie oględzin lasów). Koszty podróży służbowych pokrywano w formie ryczałtu lub poprzez wykorzystanie stawki za 1 km przebiegu pojazdu. Siedem starostw nie ponosiło kosztów podróży służbowych związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi – aktywny nadzór realizowany był wyłącznie przez pracowników nadleśnictw w ramach zawartych porozumień. Ponadto w czterech jednostkach nadzór realizowany był w ramach zawartych umów zlecenia. Pracownikom siedmiu starostw zapewniono dostęp do samochodu służbowego, z czego w dwóch przypadkach podróże dodatkowo odbywały się na podstawie delegacji służbowej. W czterech jednostkach aktywny nadzór realizowany był w oparciu o delegacje służbowe, natomiast w trzech ustalono miesięczny limit wynoszący 300 km. Ustalony ryczałt nie był wystarczający do rzetelnej realizacji nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Opolu Lubelskim**, w latach 2019–2020³⁹, koszty podróży służbowych obu pracowników realizujących nadzór w terenie naliczano i ponoszono na podstawie corocznie podpisywanych umów o używaniu samochodu prywatnego do celów służbowych, w których jako podstawę przyjmowano *rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy*⁴⁰; ustalony w tych umowach limit na jazdy lokalne związane z wykonywaniem czynności służbowych wynosił 300 km. Na podstawie próby obejmującej świadectwa legalności i cechowania drewna wystawione przez jednego z pracowników starostwa w marcu 2019 r. ustalono natomiast, że w celu dokonania cechowania drewna pokonał on trasę 557 km⁴¹, a w celu realizacji dyżurów w urzędach gmin, przydzielonych mu do nadzoru 328,8 km. W ocenie pracowników ww. starostwa przyznane im w ramach miesięcznego limitu kilometrów środki finansowe były niewystarczające do pokrycia faktycznie ponoszonych wydatków, co było związane ze znaczną odległością pomiędzy skrajnymi granicami powierzonych im obszarów oraz dużą ilością wyjazdów związanych z cechowaniem drewna.

Koszty podróży służbowych związanych z realizowanym nadzorem w **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju** były ponoszone w formie miesięcznego ryczałtu, który został ustalony w wysokości 300 km miesięcznie, natomiast zgodnie z oświadczeniami pracowników odpowiedzialnych za realizowanie zadań związanych z ww. nadzorem, średniomiesięczna liczba przejechanych kilometrów znacząco przekraczała ww. określony pułap i wynosiła od 566 km do 833 km – w ich ocenie limit miesięczny powinien wynosić od 650 km do 1000 km.

³⁹ W 2018 r. umowę o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych podpisano z jednym z pracowników terenowych.

⁴⁰ Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.

⁴¹ Odległość mierzona od miejscowości, w której znajduje się urząd gminy do miejscowości, w której znajdują się działki leśne, na których było cechowane drewno.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracownika **Starostwa Powiatowego w Żaganiu**, wydatki przekraczające zabezpieczoną kwotę pokrywał z własnych środków; niezapewnienie wystarczających środków na pokrycie kosztów podróży służbowych związanych ze sprawowanym nadzorem skutkowało m.in. nieobjęciem dokumentacją urzędzeniową części lasów, dla których powinna zostać wydana decyzja na podstawie inwentaryzacji stanu lasów; według pracownika, nieobjęcie dokumentacją urzędzeniową dotyczyło działek, które nie zostały sklasyfikowane we wcześniejszych operatach wykonywanych przez biuro zarządzania lasu i nie trafiły do wykazu działek objętych inwentaryzacją; obecnie działki, które są lasami są *odnajdywane* podczas wykonywanych innych prac terenowych.

Niewystarczające środki finansowe uniemożliwiały prawidłowe sprawowanie nadzoru – przekładały się m.in. na brak pełnego rozpoznania w zakresie nadzorowanych lasów.

9. Brak wystarczających środków finansowych powodował niewywiązanie się części starostów z obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy *o lasach*, zgodnie z którymi na zlecenie starosty sporządzany jest UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych lub przeprowadzana jest inwentaryzacja stanu lasów. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., w skontrolowanych powiatach, łącznie UPUL objęło 128 923,22 ha lasów, natomiast inwentaryzacją 5680,33 ha.

Opracowywanie dokumentacji urzędzeniowej

W niemal połowie skontrolowanych starostw niewystarczające środki finansowe wiązały się z nieopracowaniem wymaganej dokumentacji urzędzeniowej – powyższe stwierdzono w dziesięciu jednostkach. Osiem z 24 objętych kontrolą starostw posiadało, przynajmniej przez część okresu objętego kontrolą, dokumentację urzędzeniową opracowaną dla obszaru stanowiącego mniej niż 50% powierzchni nadzorowanych lasów. Trzy jednostki (starostwa powiatowe w: Myślenicach, Otwocku, Sochaczewie), w przynajmniej jednym roku objętym kontrolą, wcale nie posiadały opracowanej dokumentacji urzędzeniowej dla nadzorowanych lasów, a jedna (Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu) posiadała dla zaledwie 4,4% ich powierzchni (por. infografika nr 7).

Przykłady

W przypadku **Starostwa Powiatowego w Sochaczewie** w okresie objętym kontrolą, lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa położone w granicach administracyjnych powiatu nie posiadały aktualnej dokumentacji urzędzeniowej, o której mowa w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach*; w związku z utratą w 2006 r. i 2014 r. aktualności dokumentacji urzędzeniowej, starosta sochaczewski do 2019 r. nie podejmował skutecznych działań zmierzających do opracowania wymaganej dokumentacji, a także nie planowano środków własnych na jej opracowanie; dopiero w 2020 r. starostwo (na wniosek złożony w 2019 r.) otrzymało dofinansowanie ze środków funduszu leśnego na opracowanie UPUL; powierzchnia nadzorowanych lasów według stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 3221 ha.

W **Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu** niemal cała powierzchnia lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych nie została objęta dokumentacją urzędzeniową, pomimo że w budżecie powiatu pozostawały niewykorzystane środki finansowe na zadania z zakresu gospodarki leśnej; według

starosty, z uwagi na fakt, że środki finansowe nie pozwalały na wykonanie UPUL lub inwentaryzacji stanu lasu dla wszystkich lasów będących własnością osób fizycznych, przyjęto zasadę, iż wolne środki zabezpieczone w budżecie, będą wykorzystywane na zlecenie i sfinansowanie dokumentacji urządzeniowej dla właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, którzy wystąpią z takim wnioskiem; powierzchnia nadzorowanych lasów według stanu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 882,31 ha.

Infografika nr 7

[illegible]

36

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

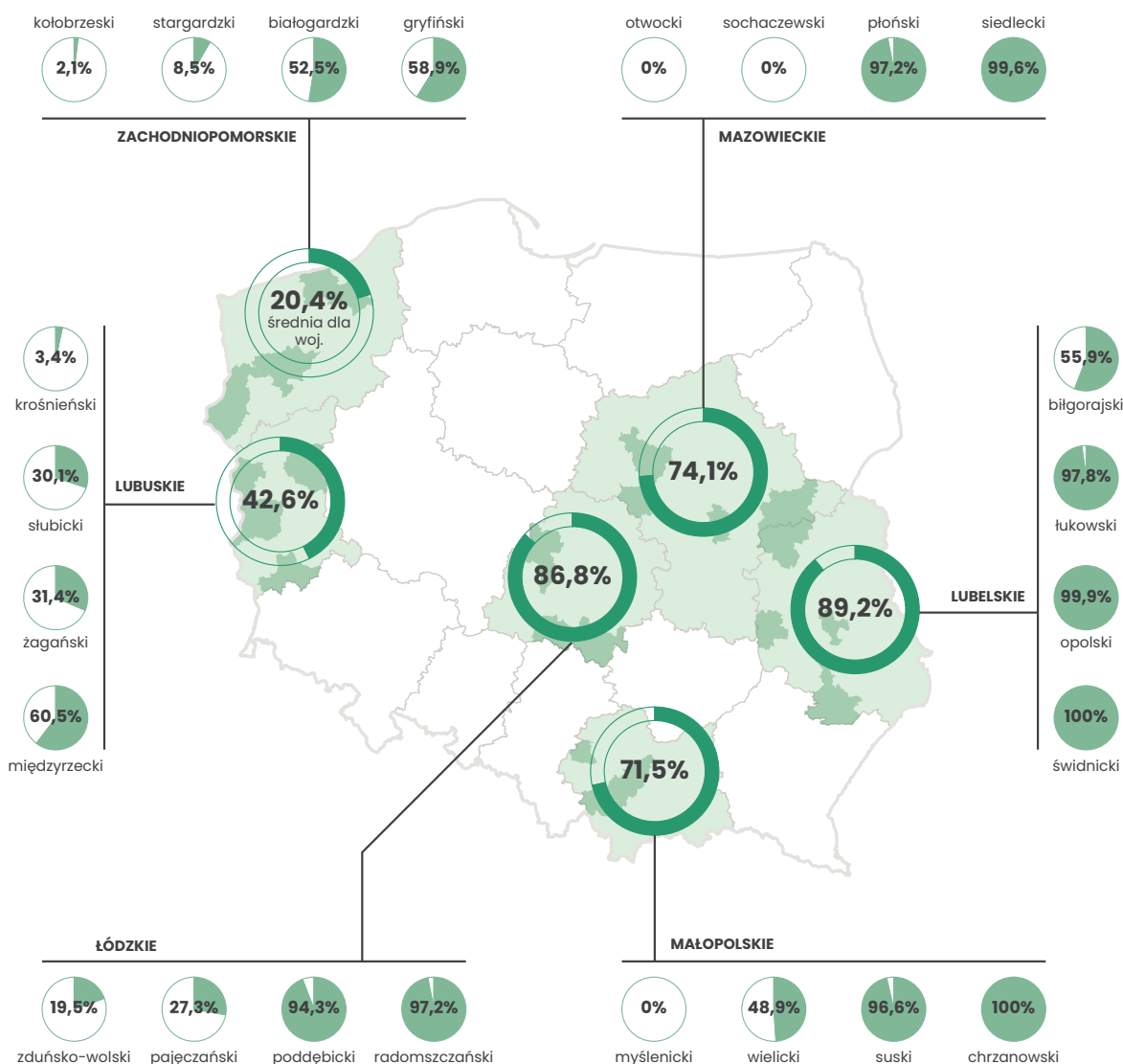
W ośmiu starostwach (w: Chrzanowie, Łukowie, Opolu Lubelskim, Płońsku, Poddębicach, Radomsku, Siedlcach, Świdniku) sporządzona dokumentacja urzędowa obejmowała całą lub prawie całą powierzchnię lasów podlegających pod nadzór starosty.

10. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *o lasach*, warunkiem prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jest sporządzenie UPUL. Wyniki kontroli (por. infografika nr 8) wskazują, że nie wszystkie starostwa opracowały UPUL dla lasów podlegających pod nadzór starosty.

Trwale zrównoważona gospodarka leśna, a UPUL

Infografika nr 8

Lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, wg województw, objęte UPUL, stan na 31.12.2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

11. W trzech starostwach (w: Poddębicach, Zduńskiej Woli, Międzyrzeczu) stwierdzono, że pomimo przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasu, starosta nie wydał na ich podstawie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach*, wskazując jako przyczynę błędy pracowników lub złą organizację pracy.

Decyzje określające zadania z zakresu gospodarki leśnej

Przykłady

W starostwach powiatowych w:

- **Międzyrzeczu** przez ponad dwa lata od opracowania inwentaryzacji, nie wydano czterech decyzji administracyjnych określających zadania gospodarcze do wykonania przez właścicieli/współwłaścicieli gruntów leśnych, wynikających z inwentaryzacji stanu lasów na lata 2018–2027; ogółem zadania gospodarcze do wykonania przez właścicieli gruntów leśnych określono w ww. inwentaryzacjach stanu lasów dla powierzchni lasów ogółem 15,41 ha;
- **Poddębicach**, do 30 czerwca 2020 r., do aktualnie obowiązujących inwentaryzacji stanu lasu, dla lasów o powierzchni 265,25 ha, starosta nie wydał decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej;
- **Zduńskiej Woli**, spośród gruntów leśnych o łącznej powierzchni 137,35 ha, objętych obowiązującą inwentaryzacją dla lasów o powierzchni 113 ha (82%), starosta nie wydał ww. decyzji.

Również Nadleśniczy **Nadleśnictwa Mińsk** dla lasów objętych inwentaryzacją stanu lasów, z terenu powiatów wołomińskiego i otwockiego, nie określił zadań z zakresu gospodarki leśnej w formie decyzji administracyjnej wydanej w imieniu właściwego starosty, co było niezgodne z art. 19 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach* oraz z zawartymi porozumieniami – łączna powierzchnia rozdrobnionych gruntów leśnych wynosiła, w badanym okresie, od 237 do 257 ha nadzorowanych powierzchni.

Zatwierdzanie UPUL

Stwierdzono również sytuację, w której starosta zatwierdził sporządzone dla trzech obrębów UPUL prawie trzy lata od dnia planowanego rozpoczęcia obowiązywania dokumentacji:

Przykład

W okresie od 1.07.2017 do 5.06.2020 r. **starosta białogardzki** nie zatwierdził sporządzonych na jego zlecenie UPUL dla obrębów Karwin, Rarwino, Podwilcze na okres 1.07.2017–30.06.2027 r. dla łącznej powierzchni 48,21 ha, pomimo uzyskania od nadleśniczych w terminie 30 dni, tj. 22.12.2016 r. i 12.12.2016 r., informacji o braku zastrzeżeń do ww. dokumentacji.

Koszt opracowania dokumentacji urzędzeniowej

12. Średni koszt poniesiony na opracowanie dokumentacji urzędzeniowej dla 1 ha lasów niepaństwowych stanowił kwotę 85,4 zł, przy czym najmniejsze wydatki poniosło w tym zakresie Starostwo Powiatowe w Otwocku (24,84 zł/ha, koszt wykonania dokumentacji wyniósł 46 533,77 zł), natomiast najwyższe Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu (546 zł/ha, w latach 2018–2020 (do 30 czerwca) Starostwo poniosło koszt wykonania dokumentacji urzędzeniowej w wysokości 5,8 tys. zł). Dziesięć spośród 24 skontrolowanych starostw na opracowanie dokumentacji urzędzeniowej pozyskiwało środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub Funduszu Leśnego.

Możliwość pozyskania środków zewnętrznych na opracowanie UPUL stanowi istotne wsparcie finansowe dla powiatów. Większość jednostek (70%), które opracowały dokumentację urzędzeniową dla niemal całej powierzchni nadzorowanych lasów finansowała jej sporządzenie nie tylko ze środków własnych powiatu, ale również ze źródeł zewnętrznych.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie**, w latach 2018–2019, dokumentację urzędzeniową nie objęto odpowiednio 40,3% i 72,2% powierzchni nadzorowanych lasów niepaństwowych. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. natomiast, aktualnymi UPUL objęte były już grunty leśne niestanowiące własności Skarbu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Państwa o powierzchni 9462,21 ha (tj. 82,4%), dla których opracowano 138 UPUL; koszt wykonania ww. dokumentacji urządzeniowej wynosił 381 171,84 zł i został dofinansowany kwotą 200 942,64 zł ze środków funduszu leśnego na podstawie umowy zawartej z Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych; w pozostałej części środki pochodziły z budżetu powiatu.

13. W sześciu skontrolowanych jednostkach opracowano UPUL również dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, dla których, stosownie do zapisu art. 19 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 2 ustawy *o lasach*, powinna zostać przeprowadzona inwentaryzacja stanu lasu na zlecenie starosty.

Dokumentacja
dla lasów
rozdrobnionych

Przykłady

UPUL sporządzono w starostwach:

- w **Chrzanowie** w 2019 r. dla 11 miejscowości, z czego w przypadku pięciu powierzchnia wynosiła poniżej 10 ha, tj. Brodła 6,90 ha, Grójec 5,28 ha, Mirów 3,30 ha, Okleśna 9,23 ha oraz Podłęże 7,44 ha;
- w **Biłgoraju** spośród 75 UPUL opracowanych w latach 2018–2020, dziesięć obejmowało swoim zakresem obręby o powierzchni poniżej 10 ha; łączna powierzchnia objęta tymi planami wyniosła 32,9 ha (obrzeby o powierzchni od 0,3 ha do 9,4 ha);
- w **Pajęcznie** w 2019 r. dla lasów o powierzchni mniejszej niż 10 ha, położonych w 43 obrębach ewidencyjnych (o łącznej powierzchni 158,48 ha) na terenie gmin: Działoszyn, Kielczygłów, Pajęczno, Rząśnia, Siemkowice, Strzelce Wielkie i Sulmierzyce;
- w **Zduńskiej Woli** w 2019 r. dla gruntów leśnych o powierzchni 5,82 ha położonych na terenie miasta Szadek.

Wskazane podejście stosowano również w starostwach w Poddębicach oraz Otwocku w przypadku obowiązującej, w okresie objętym kontrolą, dokumentacji urządzeniowej sporządzonej przed 2018 rokiem.

Niejednokrotnie wyjaśniano powyższe chęcią obniżenia kosztów prac urzędowych.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Chrzanowie**, przyczyną zlecenia UPUL dla obrębów posiadających mniej niż 10 ha lasów było wykonanie UPUL dla terenu całej gminy, w rozbiciu na poszczególne miejscowości; przy konstruowaniu zamówienia nie rozpatrywano osobno każdej miejscowości lecz traktowano całą gminę jako jeden obszar; starosta wskazywał m.in., że rozdzielenie zamówienia na dwa różne dokumenty, skutkowałoby wyższą ceną zamówienia.

W jednym ze starostw⁴² przeprowadzono natomiast inwentaryzację stanu lasu, pomimo powierzchni lasu przekraczającej 10 ha, która zobowiązywała do opracowania UPUL.

14. Istotnym problemem, na który napotkały skontrolowane jednostki był brak opracowywania UPUL przez właścicieli wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach*. Część jednostek, pomimo braku wskazanej dokumentacji, nie podejmowało działań w celu wyegzekwowania opracowania UPUL.

Dokumentacja
urządzeniowa innych
właścicieli

⁴² Starostwo Powiatowe w Gryfinie.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Słubicach** dla jednej działki, należącej do Spółdzielni, o powierzchni 10,62 ha, nie sporządzono UPUL, a starostwo do momentu rozpoczęcia kontroli NIK, nie podejmowało skutecznych działań w celu wyegzekwowania jego sporządzenia.

Na obszarze nadzorowanym przez **starostę suskiego** było 39 właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe, którzy posiadali grunty leśne o łącznej powierzchni 185,36 ha, w tym sześciu posiadało grunty leśne o powierzchni powyżej 10 ha; Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej nie dysponowało stosowną i kompletną dokumentacją urzędzeniową dla tych obszarów leśnych; w toku kontroli NIK starostwo wystąpiło do sześciu parafii, które mają lasy o powierzchni większej niż 10 ha o niezwłoczne zlecenie sporządzenia UPUL i przedstawienie ich staroście do zatwierdzenia.

Niejednokrotnie jednak, pomimo upomnień pracowników starostw, wskazani w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach* właściciele nie dostarczali sporządzonej dokumentacji. Pracownicy starostw wskazywali przy tym na ograniczenia związane z egzekwowaniem opracowania UPUL.

Przykłady

Pracownik **Starostwa Powiatowego w Białogardzie** wskazywał m.in., że informowano pracowników gminy o konieczności wykonania dokumentacji urzędzeniowej, jednak ustawa *o lasach* w tym zakresie nie przewiduje możliwości wyegzekwowania przez starostę obowiązku zlecenia przez właściciela wykonania dokumentacji urzędzeniowej dla ww. lasów.

Starostwo Powiatowe w Biłgoraju nie posiadało UPUL dla lasów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego; starosta stwierdził, że w ramach sprawowanego nadzoru żadna dokumentacja urzędzeniowa sporządzona przez właścicieli innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe nie była przedkładana do zatwierdzenia, a pracownicy przypominali o obowiązku sporządzenia dokumentacji urzędzeniowej dla lasów gminnych; dotychczas nie ustalono skutecznej procedury administracyjnej na egzekwowanie wykonania dokumentacji urzędzeniowej dla lasów własności innej niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe, wobec tego nie podejmowano innych działań; stwierdził, że niektóre UPUL opracowano dla działek, których współwłaścicielami są gminy, gdyż nie ma prawnych możliwości ich wydzielenia.

Co do zasady na zlecenie starostów sporządzane były UPUL dla właścicieli wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy *o lasach*. Wystąpiły jednak również przypadki, w których starostowie zlecali opracowanie obowiązujących UPUL dla lasów właścicieli innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe na koszt starostwa (starostwa powiatowe w Poddębicach⁴³ oraz Opolu Lubelskim⁴⁴ – dokumentacja obowiązująca w okresie objętym kontrolą, opracowana w latach wcześniejszych), niezgodnie z zapisami art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach*.

⁴³ Na terenie trzech gmin wykonano na koszt powiatu uproszczone plany urządzenia lasów, w których oprócz lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, uwzględniono także lasy osób prawnych, w tym gmin, parafii i innych jednostek: w 2010 r. dla lasów z terenu gminy Dalików wykonano dokumentację UPUL zawierającą 2,92 ha, dla lasów z terenu gminy Pęczniew 3,4 ha, a dla lasów z terenu gminy Uniejów w 2012 r. wykonano dokumentację UPUL zawierającą 30,97 ha dotyczącą lasów niestanowiących własności osób fizycznych i wspólnot gruntowych.

⁴⁴ Dokumentacja obejmowała także lasy, których właścicielem były gminy.

Przykład

Starostwo Powiatowe w Polkowicach (objęte kontrolą rozpoznawczą), zleciło na swój koszt (ok. 75 zł/ha) opracowanie UPUL dla lasów stanowiących własność sześciu gmin, które były właścicielami lasów o łącznej powierzchni 98,6 ha.

Zdaniem NIK, niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do zlecenia opracowania UPUL właścicieli innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe. W kontekście powyższego, konieczne jest zapewnienie starostom instrumentów umożliwiających skuteczne wyegzekwowanie sporządzenia wskazanych UPUL. Opracowanie dokumentacji urzędniowej stanowi podstawę sprawowania rzetelnego nadzoru, a nieopracowanie UPUL skutkuje w szczególności brakiem gwarancji prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy *o lasach*.

15. Nie wszyscy starostowie, zlecając sporządzenie UPUL, zawierali w specyfikacji zamówienia wymagania dotyczące wyposażenia i potencjału kadrowego.

Zlecenie
opracowania UPUL

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju** w zbadanym postępowaniu, w wyniku którego sporządzono 47 UPUL, obejmujących lasy o łącznej powierzchni 8778,1 ha, zgodnie z warunkami przetargu, od oferentów wymagano wykazania, że należycie wykonali w okresie trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, minimum jedną usługę, której przedmiotem było wykonanie planu urządzenia lasu lub UPUL o wartości minimum 50 tys. zł.

W **Starostwie Powiatowym w Łukowie** analiza trzech postępowań dotyczących zlecenia opracowania UPUL wykazała, że doświadczenie wykonawcy zweryfikowano poprzez udokumentowanie co najmniej trzech usług polegających na wykonaniu UPUL dla łącznej powierzchni 500 ha w okresie trzech lat przed upływem terminu składania ofert.

W **Starostwie Powiatowym w Słubicach** zapytania ofertowe dotyczące zlecenia sporządzenia dwóch UPUL nie zawierały wymagań technicznych i kadrowych.

W **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie**, w przeprowadzonym w 2019 r. postępowaniu, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie określono wymagań technicznych i kadrowych, które powinien spełniać potencjalny wykonawca, niezbędnych do prawidłowej i terminowej realizacji zamówienia.

NIK zauważa, że zapewnienie kompetentnej kadry, a także odpowiedniej liczby pracowników wpływa na rzetelne i terminowe opracowanie dokumentacji urzędniowej. W kontekście powyższego zasadne jest doprecyzowanie przepisu art. 25 ustawy *o lasach* poprzez wskazanie, że zapis dotyczący zapewnienia terminowego i prawidłowego sporządzania planów urządzenia lasu dotyczy również UPUL. Niezbędne wydaje się zaznaczenie, że delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia wyszczególnionego w pkt 2 dotyczy również sporządzania UPUL. Wskazane doprecyzowanie ma istotne znaczenie w kontekście postanowień § 1 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych*⁴⁵ stanowiącego, że przedsiębiorca powinien dysponować odpowied-

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 949.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nim wyposażeniem technicznym, umożliwiającym wykonywanie prac urządzeniowych przy sporządzaniu planów urządzenia lasu. Zdaniem NIK, spełnienie wymagań zawartych w przedmiotowym rozporządzeniu stanowi gwarancję prawidłowego i terminowego opracowania dokumentacji urządzeniowej i powinno odnosić się zarówno do planu urządzenia lasu, jak i UPUL.

**Dokumentacja
urządzeniowa
według województw**

16. Na podstawie informacji otrzymanych z wszystkich starostw z terenu województw objętych kontrolą ustalono, że posiadały one opracowaną aktualną dokumentację urządzeniową średnio dla 81% powierzchni lasów⁴⁶, natomiast UPUL objęto średnio 64,1% powierzchni lasów⁴⁷.

**Miejscowe plany
zagospodarowania
przestrzennego a UPUL**

17. Z informacji otrzymanych z gmin z terenów powiatów objętych kontrolą wynika, że jedynie część z nich uwzględnia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustalenia UPUL. Powyższe może skutkować w szczególności niedochowaniem zasady dotyczącej lasów określającej, że gospodarkę leśną prowadzi się z zachowaniem powszechnej ochrony lasów (art. 8 pkt 1 ustawy *o lasach*). Aktualne uregulowania, zawarte w art. 20 ust. 1 ustawy *o lasach*, wskazują na wymóg uwzględniania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jedynie postanowień planów urządzenia lasu. Brak jest takich obowiązków w zakresie ustaleń zawartych w UPUL.

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie** wnioskodawca (chcący wybudować na terenie oznaczonym w UPUL jako las dom mieszkalny) do wniosku o zmianę lasu na użytek rolny dołączył m.in. wypis i wyrys z Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Działoszyn (MPZP). Według MPZP, teren na którym znajdował się ww. użytek leśny ujęty był jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; starosta, po przeprowadzeniu przez pracowników starostwa oględzin miejsca określonego we wniosku, wydał pozytywną dla właściciela decyzję w ww. sprawie.

5.2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

Wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w starostwach objętych kontrolą było częściowo nieprawidłowe. Starostowie niejednokrotnie nie posiadali pełnej wiedzy w zakresie prawidłowości wykonywania przez właścicieli lasów zadań związanych z gospodarką leśną, a także nie podejmowali niezbędnych działań.

Nadzór starostów

1. Skontrolowani starostowie sprawowali nadzór nad gospodarką leśną w lasach należących do ponad 330,5 tys. właścicieli (współwłaścicieli). Nadzorowali oni 193,7 tys. ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym ok. 532,5 tys. działek. W objętych kontrolą nadleśnictwach pod nadzór nadleśniczych podlegała gospodarka leśna prowadzona na powierzchni ponad 122 tys. ha lasów.

⁴⁶ Procent nadzorowanej powierzchni lasów: 72,2% (małopolskie), 76,6% (mazowieckie), 90,7% (lubelskie), 89,5% (łódzkie), 87,6% (lubuskie) oraz 70,0% (zachodniopomorskie).

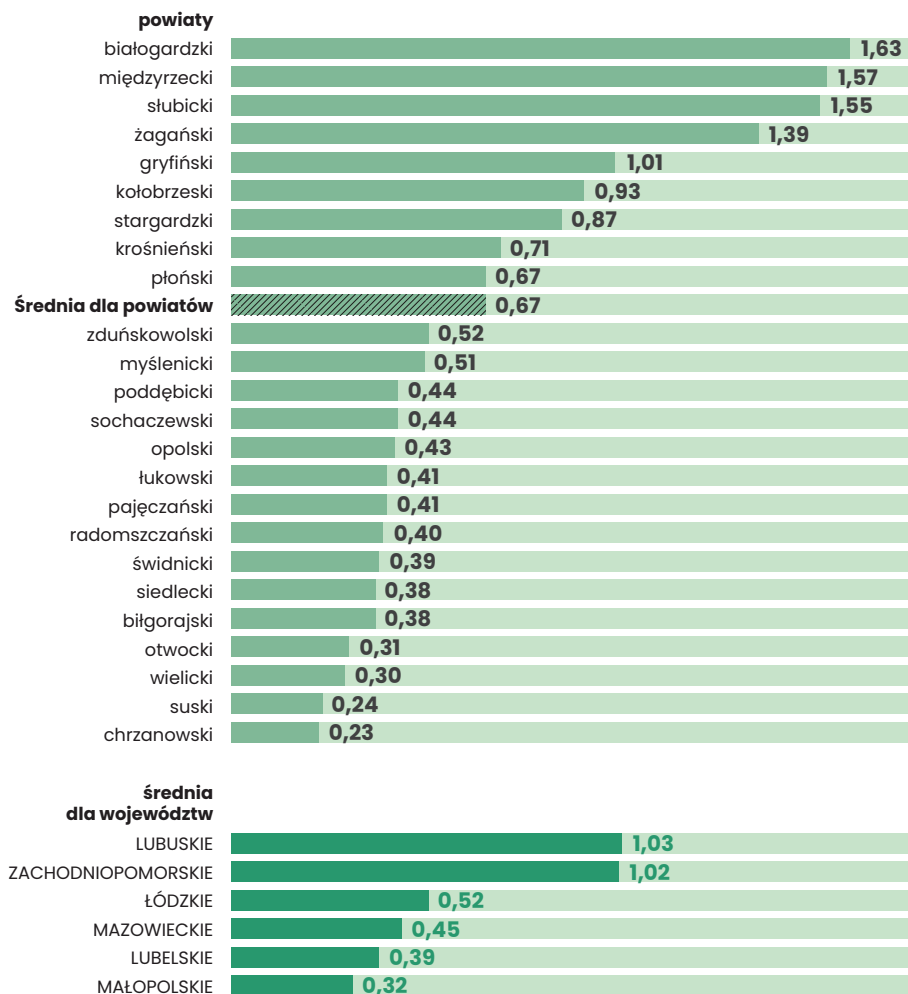
⁴⁷ Procent nadzorowanej powierzchni lasów: 71,5% (małopolskie), 74,1% (mazowieckie), 89,2% (lubelskie), 86,8% (łódzkie), 42,6% (lubuskie) oraz 20,4% (zachodniopomorskie).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niewielka powierzchnia działek (najmniejsza kilkadziesiąt metrów kwadratowych) utrudniała sprawowanie nadzoru. Średnia wielkość działki leśnej wynosiła 0,67 ha, najniższa była w powiecie chrzanowskim i wynosiła 0,23 ha, a najwyższa w powiecie białogardzkim – 1,63 ha (por. infografika nr 9).

Infografika nr 9

Średnia powierzchnia działki leśnej w 2019 r. (ha)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Starostwie nie stosowali uregulowania zawartego w art. 5 ust. 2 ustawy *o lasach* stanowiącego, że w lasach, przez które przebiega granica powiatów, nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta, na którego terenie znajduje się większa część obszaru lasu. Nadzór sprawowany był przez starostów do granicy powiatu.

Przykłady

Starosta siedlecki nie posiadał wiedzy o liczbie działek lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, zlokalizowanych przy granicy z ościennymi powiatami, wskazując, że nadzór nad gospodarką leśną zamyka się w granicach administracyjnych powiatu siedleckiego; taka praktyka była stosowana we wszystkich ościennych powiatach i żaden starosta powiatu sąsiedniego nie wystąpił o ustalenie granic kompleksów leśnych, gdzie stykają się ze sobą powiaty; objęcie nadzorem lasów spoza granic administracyjnych powiatu

siedleckiego byłoby znacznym utrudnieniem dla właścicieli tych lasów, którzy zmuszeni byłiby przyjeżdżać do starostwa powiatowego, urzędów gmin czy Nadleśnictwa Siedlce w celu załatwienia spraw związanych z gospodarką leśną; wiązałoby się to z dodatkowymi kosztami dotyczącymi dojazdu, poświęconym czasem i wprowadziło zamieszanie co do właściwości terytorialnej załatwienia sprawy.

Na terenie **powiatu otwockiego** występowało 135 działek o powierzchni około 111 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zlokalizowanych przy granicy z innymi powiatami; wicestarosta wyjaśnił m.in., że nie stosowano art. 5 ust. 2 ustawy *o lasach*; nie wypracowano zasad współpracy z sąsiednimi starostwami w tym zakresie;

Starosta poddębicki wyjaśniła m.in., że nadzór nad gospodarką leśną sprawowany był do granic powiatu, powiaty sąsiednie również nie zwracały się w tej kwestii; starostowie powiatów graniczących z powiatem potwierdzili, że nadzór prowadzą jedynie do granic swoich powiatów; starostowie wskazali również na potencjalne problemy, jakie występowałyby w sytuacji stosowania ww. przepisu ustawy *o lasach*, w tym związane z:

- * wzajemnym rozliczaniem przez starostów wydatków poniesionych z tytułu sprawowanego nadzoru nad lasami położonymi na terenie innych powiatów;
- * dostępem do danych pochodzących z powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, koniecznych m.in. do opracowania dokumentacji urzędzeniowej, czy też weryfikacji składanych zgłoszeń na wyręb drzew pod kątem własności oraz użytków znajdujących się na danej działce;
- * utrudnieniami dla właścicieli lasów z identyfikacją właściwego starosty w sytuacji chęci zbycia nieruchomości (konieczne jest wówczas uzyskanie stosownego zaświadczenia od starosty, czy zbywana nieruchomość objęta jest dokumentacją urzędzeniową), czy też załatwienia spraw związanych z legalnym pozyskaniem drewna ze swojego lasu;
- * ustaleniem właściwego starosty nadzorującego daną działkę leśną w sytuacji nieustannych zalesień i wylesień gruntów, skutkujących zmianami w proporcji powierzchni lasów na granicy powiatów;
- * sprawnym działaniem w sytuacjach nagłych, jak pożary, czy nielegalna wycinka drzewostanu.

NIK zauważyła, że niezbędne jest uzupełnienie wskazanego przepisu, w szczególności o tryb przekazywania danych, zasady finansowania zadań, informowania właścicieli lasów o właściwości miejscowej organu.

Formy zatwierdzania UPUL

2. W objętych kontrolą starostwach, które posiadały dokumentację urzędzeniową dla niemal całego obszaru lasów niepaństwowych, obowiązywało od dziewięciu w Starostwie Powiatowym w Słubicach⁴⁸ aż do 237 w Starostwie Powiatowym w Radomsku⁴⁹, czy 334 w Starostwie Powiatowym w Płońsku⁵⁰, uproszczonych planów urządzenia lasu.

Starostowie zatwierdzali UPUL w sposób niejednolity. Dziesięciu starostów zatwierdzało uproszczone plany urządzenia lasu zarządzeniami, trzech decyzjami. Dokumenty zatwierdzane były również poprzez zamieszczenie na nich daty, podpisu oraz wyrażenia *zatwierdzam*, wytworzenie odrębnych pism z uzasadnieniem lub opatrzenie ich pieczęcią starostwa powiatowego, starosty wraz z podpisem oraz pieczęcią wskazującą zatwierdzenie

⁴⁸ Powierzchnia objęta UPUL na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiła 180,15 ha.

⁴⁹ Powierzchnia objęta UPUL na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiła 12 302,82 ha.

⁵⁰ Powierzchnia objęta UPUL na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiła 9275,27 ha.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

planu wraz z okresem obowiązywania dokumentacji i informacjami o położeniu obrębu, dla którego wykonano plan. Niejednokrotnie brak jednolitości występował nawet w obrębie jednego starostwa. Dowolność sposobu zatwierdzania UPUL wynikała z nieuregulowania tego zagadnienia w ustawie *o lasach*.

Przykłady

Ustalono, że:

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju**, spośród 140 UPUL obowiązujących w latach 2018–2020, 94 zatwierdzono zarządzeniami starosty, natomiast od 1 czerwca 2020 r. zatwierdzanie planów (46) odbywało się poprzez sporządzenie adnotacji na stronie tytułowej UPUL, z podaniem m.in. daty i osoby zatwierdzającej.

Analiza pięciu UPUL (83% obowiązujących) obowiązujących w **Starostwie Powiatowym w Białogardzie** wykazała, iż w dwóch⁵¹ przypadkach zostały one zatwierdzone decyzją administracyjną, a w trzech⁵² pismem o zatwierdzeniu.

Starosta stargardzki w formie zarządzeń zatwierdziła sporządzone w okresie 2018–2020 UPUL⁵³, natomiast w przypadku dwóch UPUL dla lasów, których właścicielami nie były osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe sporządzone UPUL zostały zatwierdzone decyzją starosty.

W toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z obowiązku uzyskiwania opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, wymaganej przed zatwierdzeniem UPUL (art. 22 ust. 2 ustawy *o lasach*).

3. Wraz z niejednolitym podejściem w zakresie sposobu zatwierdzania UPUL, stwierdzono także zróżnicowane sposoby informowania właścicieli o treści zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasu albo nieinformowanie o niej wcale. Skontrolowane jednostki, co do zasady, publikowały zarządzenia zatwierdzające UPUL, ale w przypadku przyjęcia innej formy zatwierdzania dokumentacji informacje kluczowe dla właścicieli lasów nie były przekazywane albo brak było jednolitości w zakresie sposobu ich przekazywania.

Przekazywanie informacji związanych z UPUL

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju** w BIP zamieszczano obwieszczenia o przyjęciu UPUL wraz z prognozami oddziaływania na środowisko oraz mapami zabiegów dla obszarów objętych tymi planami; po zatwierdzeniu UPUL w 2019 r. wyciągi, określające zadania dla właścicieli lasów, zostały przekazane do urzędów gmin w celu rozdysponowania właścicielom lasów.

W **Starostwie Powiatowym w Chrzanowie** informacje o obowiązujących w powiecie UPUL nie były publikowane w BIP; jeżeli zachodziła konieczność, leśniczowie, w ramach zawartych porozumień dotyczących nadzoru, wskazywali właścicielom działek zadania do wykonania na podstawie UPUL.

W starostwach powiatowych w: **Białogardzie i Gryfinie** właścicielom lasów przekazywano kopie zatwierdzonych UPUL.

⁵¹ Tj. zatwierdzonych 31.12.2012 r. oraz 01.01.2013 r.

⁵² Tj. zatwierdzonych 5.06.2020 r.

⁵³ Ustalono na podstawie próby sześciu (z ośmiu) aktualnie obowiązujących UPUL.

W **Starostwie Powiatowym w Płońsku** informacje o obowiązujących w powiecie UPUL nie były publikowane w BIP; właściciele lasów byli informowani o wykonaniu tej dokumentacji oraz możliwości zapoznania się z nią i wniesienia zastrzeżeń, zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy *o lasach*; po zatwierdzeniu UPUL przez starostę, informacja o ich treści nie była przesyłana do właścicieli lasów.

Starosta świdnicki zatwierdzał UPUL zarządzeniami, które zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, natomiast aneks do UPUL Piaski, zatwierdzony zarządzeniem nr 62/2020 z 24 sierpnia 2020 r., ogłoszony został w Biuletynie Informacji Publicznej 8 września 2020 r.

Wyeliminowanie braku przejrzystości w powyższym zakresie jest niezwykle istotne z uwagi na fakt zawarcia w UPUL informacji na temat zadań, do realizacji których zostali zobligowani właściciele. Wprowadzenie obowiązku jednolitego sposobu zatwierdzania dokumentacji urzędowej, a w ślad za tym informowania właścicieli lasów o zadaniach wyznaczonych zatwierdzonymi uproszczonymi planami urządzenia lasu wykluczyłoby potencjalne wątpliwości właścicieli w ww. zakresie, które mogą pojawiać się zwłaszcza w sytuacji braku jednolitości podejścia w obrębie jednej jednostki sprawującej nadzór nad gospodarką leśną.

Przekazywanie
informacji
związanych
z zawarciem
porozumienia

4. Właściciele lasów często nie byli również informowani o porozumieniach, zawartych z nadleśniczymi Lasów Państwowych, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*. Brak publikacji wskazanych porozumień stwierdzono w przypadku 56% spośród skontrolowanych starostw, w których występowały porozumienia (starostwa w: Chrzanowie, Gryfinie⁵⁴, Krośnie Odrzańskim, Łukowie⁵⁵, Myślenicach, Poddebicach⁵⁶, Siedlcach, Słubicach, Zduńskiej Woli), natomiast 25% starostw opublikowało je w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a 19% w BIP lub na stronie starostwa.

W konsekwencji część właścicieli lasów mogła nie posiadać informacji na temat tego, kto nadzoruje gospodarkę leśną w ich lasach, a także nie mieć pewności, gdzie powyższe informacje pozyskać, z uwagi na fakt, że część jednostek zamieszczała porozumienia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a część w BIP.

Niejednolitość podejścia starostów do kwestii publikacji zawieranych porozumień stwierdzono również w trakcie kontroli prowadzonej w nadleśnictwach.

Przykład

Nadleśniczy **Nadleśnictwa Trzciel** podpisał porozumienia z dwoma starostwami, przy czym porozumienie zawarte ze Starostą międzyrzeckim zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, natomiast porozumienia zawarte ze Starostą nowotomyskim nie były publikowane, co stosownie do informacji starosty, wynikało z braku podstawy prawnej stanowiącej o konieczności takiego działania.

⁵⁴ Porozumienia zawarte z nadleśniczymi zostały opublikowane na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Starostwa dopiero w trakcie kontroli NIK.

⁵⁵ Wicestarosta poinformował, że na stronie Starostwa w Biuletynie Informacji Publicznej dopiero od początku 2020 r. prowadzony jest rejestr umów i porozumień, w którym ujęto aneks nr 9 do zawartego porozumienia, zwiększający wysokość środków finansowych przeznaczonych dla Nadleśnictwa Łuków na rok 2020.

⁵⁶ Porozumienia zostały zamieszczone na stronie BIP w toku kontroli NIK.

W ocenie NIK, jednoznaczne wskazanie miejsca obowiązkowej publikacji porozumień wyeliminuje problemy w zakresie ustalenia jednostki właściwej w sprawach nadzoru nad gospodarką leśną i przyczyni się do ograniczenia sporów przed sądami administracyjnymi prowadzonymi przez właścicieli lasów.

5. W celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów ich właściciele są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych, ochrony gleby i wód leśnych (art. 9 ust. 1 ustawy *o lasach*). W przypadku niewykonania obowiązków, o których mowa powyżej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zadania właścicieli lasów określa, w drodze decyzji, starosta.

Ponadto, stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy *o lasach*, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Jeżeli właściciel lasu niepaństwowego nie wykonuje obowiązków określonych w art. 13 cyt. ustawy albo nie wykonuje zadań zawartych w UPUL lub decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej, wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów, starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji (art. 24 ustawy *o lasach*).

Rzetelnie sprawowany nadzór starosty powinien opierać się w szczególności na aktywnych działaniach, takich jak kontrole czy oględziny, które pozwalają na ustalenie stopnia realizacji obowiązków i wykonywania zadań przez właścicieli lasów. Kontrola NIK wykazała, że nie planowano działań w ww. zakresie, a w starostwach występowały problemy w zakresie wystarczającej kadry, czy niezbędnego sprzętu (w szczególności wskazywano na braki sprzętu pomiarowego, środka transportu przystosowanego do jazdy w terenie leśnym). Ponadto stwierdzono, że niejednokrotnie, pomimo uzyskania wiedzy o nierealizowaniu zadań lub niewywiązywaniu się właścicieli z ciężących na nich obowiązków, starostowie nie wszczynali postępowań administracyjnych i nie wydawali stosownych decyzji.

W 16 skontrolowanych starostwach powierzono realizację wskazanego aktywnego nadzoru w ramach zawartych porozumień. Wystąpiły również sytuacje, w których część powierzchni lasów była nadzorowana przez pracowników starostwa, a część przez nadleśniczego (lub dyrektora parku narodowego).

Kształtowanie
równowagi
w ekosystemach
leśnych

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim** powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, według stanu na 31.12.2019 r., wynosiła 978,40 ha, z czego pod nadzór Nadleśniczego Nadleśnictwa Bytnica podlegała powierzchnia 41,65 ha lasów, natomiast pod nadzór pracownika starostwa oraz osoby, z którą podpisano umowę zlecenia – 936,75 ha lasów; w starostwie nie planowano i nie realizowano kontroli/oględzin w przedmiotowym zakresie.

W Starostwie Powiatowym w Suchej Beskidzkiej lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, wg stanu na 31 grudnia 2019 r., obejmowały powierzchnię 18 912 ha; zadania z zakresu sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa przypisano Wydziałowi Środowiska, natomiast nadzór na terenie Babiogórskiego Parku Narodowego starosta powierzył dyrektorowi tego Parku; starostwo nie dysponowało dokumentami dotyczącymi wykonywania aktywnego nadzoru (kontrola, oględziny) nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia odporności drzewostanów, trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania oraz wykonywania przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa zadań zawartych w UPUL; w toku kontroli NIK przeprowadzono 10 kontroli dotyczących odnowienia powierzchni leśnych; w okresie objętym kontrolą starosta wydał 120 decyzji dotyczących wyrażenia zgody na pozyskanie drewna na działkach, które nie posiadały UPUL (lub nastąpił podział działki) oraz trzy dotyczące usunięcia złomów, posuszu, wywrotów oraz drzew opianowanych przez patogeny grzybowe oraz kornika.

W Starostwie Powiatowym w Słubicach powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wyniosła 599 ha w 2019 r.; nadzór Starosty nad wykonywaniem obowiązków wynikających z art. 9 ust. 1 pkt 1–3 oraz art. 13 ustawy *o lasach* realizowany był w szczególności za pośrednictwem pracowników dwóch nadleśnictw oraz osoby fizycznej (umowy zlecenia); w badanym okresie nie stwierdzono przypadków niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 cyt. ustawy; wystąpiły dwa przypadki, w których właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie wykonali obowiązków określonych w art. 13 ustawy *o lasach* (po interwencji starostwa, zabiegi wykonano) oraz siedem przypadków, w których właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie wykonywali obowiązków określonych w decyzjach wydanych na podstawie inwentaryzacji (starosta wydał decyzje w trybie art. 24 ustawy *o lasach*).

Starostowie, którzy zawierali umowy zlecenia, w zakresie realizacji nadzoru nad gospodarką leśną, powierzali zleceniobiorcom lustrację drzewostanów i bieżącą ocenę sposobu prowadzenia gospodarki leśnej przez właścicieli lasów.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Stargardzie, zleceniobiorca w szczególności dokonywał lustracji terenowej lasów objętych umową nie rzadziej niż jeden raz na kwartał oraz sporządzał kwartalną informację o dokonanych oględzinach lasów objętych umową; aktywnym nadzorem objęto 331 działek w 2018 r. (13,3% wszystkich działek leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa), 409 działek (16,5%) w 2019 r. i 192 działek (7,7%) w I półroczu 2020 r.; w okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek niewykonania przez właściciela obowiązków określonych w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach* (starosta nakazała wykonanie czynności zmierzających do usunięcia zagrożenia pożarowego decyzją, która została wykonana); nie stwierdzono sytuacji, w których właściciele lasów niepaństwowych nie wykonali zadań zawartych w UPUL; starosta w okresie 2018–2020 (do 30.06) nie wydawała decyzji dotyczących obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy *o lasach*.

W Starostwie Powiatowym w Białogardzie, w okresie od 1.01.2018 r. do 26.07.2020 r. przeprowadzono 178 oględzin lasów w ramach sprawowanego nadzoru; nie stwierdzono przypadków niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy *o lasach*, natomiast wystąpiły sytuacje, w których

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

właściciel lasu nie wykonywał obowiązków określonych w art. 13 ustawy *o lasach* lub nie wykonywał zadań zawartych UPUL lub decyzji wydanej na podstawie inwentaryzacji (starosta białogardzki wydawał decyzje nakazujące wykonywanie tych obowiązków i zadań).

Niejednokrotnie starostowie zlecali prowadzenie aktywnych działań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w całości nadleśniczym Lasów Państwowych.

Przykład

Starosta gryfiński nadzorował wykonywanie przez właścicieli lasów obowiązków m.in. poprzez zlecenie nadleśniczemu przeprowadzania lustracji lasów i bieżącej oceny realizacji ww. obowiązków; według sprawozdań nadleśniczych powierzchnia i liczba działek objęta aktywnym nadzorem (lustracją terenową) wynosiła: 327,13 ha w 2018 r. (275 działek); 507,92 ha w 2019 r. (488 działek); nadleśniczowie przekazywali Staroście informacje o wynikach sprawowanego nadzoru; mimo posiadania informacji od nadleśniczych o niewykonywaniu przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa zadań zawartych w decyzjach określających zadania z zakresu gospodarki leśnej (art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach*), starosta nie nakazywał wykonania tych obowiązków i zadań w drodze decyzji (art. 24 ustawy *o lasach*).

Część starostów realizowało aktywny nadzór we własnym zakresie, przy czym często był on prowadzony w ograniczonym stopniu.

Przykłady

Działania **starosty sochaczewskiego** polegały głównie na wydawaniu decyzji administracyjnych związanych z wpływającymi sprawami, dotyczącymi w szczególności: wykonania zabiegów pielęgnacyjnych i gospodarczych, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 13 ustawy *o lasach*, wydawania świadectw legalności pozyskania drewna, a także wykonywaniu czynności dowodowych w terenie, tj. oględzin związanych z prowadzoną sprawą; starosta nie kontrolował wykonania przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z decyzji ustalających zakres zadań pielęgnacyjnych i gospodarczych oraz nie prowadził w innej formie bieżącego i aktywnego nadzoru z uwagi na brak aktualnej dokumentacji urządzeniowej lasu, ze względu na ograniczone możliwości kadrowe, a także brak dostępności do niezbędnych urządzeń i sprzętu pomiarowego oraz przystosowanego do jazdy w terenie leśnym środka transportu; w latach 2018–2020 (I półrocze) starosta sochaczewski wydała 141 decyzji dotyczących nałożenia obowiązku wykonania przez właścicieli zabiegów pielęgnacyjnych, o których mowa w art. 9 ust. 1 i w art. 13 ustawy *o lasach*.

W **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie** nadzór był sprawowany podczas pobytu w terenie, najczęściej w sytuacji dokonywania legalizacji pozyskanego drewna, i polegał na sprawdzeniu wykonywanych czynności w lesie z UPUL, a w przypadku braku UPUL na indywidualnym doradztwie; w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–3, art. 13 ustawy *o lasach* ani zadań zawartych w dokumentacji urządzeniowej, starosta nie wydawał zatem decyzji, o których mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 24 ustawy *o lasach*.

W **Starostwie Powiatowym w Żaganiu** kontrole/ogłędziny przeprowadzano w trakcie innych czynności związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki leśnej; w 2018 r. przeprowadzono 39 kontroli/ogłędzin/wizji lokalnych, w 2019 r. – 24, w I półroczu 2020 r. – 12 (nadzorem objęto odpowiednio w 2018 r. – 11,26%, w 2019 r. – 5,12%, a w I półroczu 2020 r. – 2,42% powierzchni lasów podlegających pod nadzór starosty); w okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków niewykonywania przez właścicieli obowiązków lub zadań

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

określonych w art. 9 ust. 1 oraz art. 13 ustawy *o lasach*, niewykonywania zadań zawartych w UPUL lub decyzjach Starosty wydanych na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

W **Starostwie Powiatowym w Świdniku** przeglądy działek odbywały się przy okazji prac legalizacyjnych przez cały rok; wiosną, pod koniec czerwca i we wrześniu każdego roku przeprowadzane były szczegółowe kontrole terenów, na których wcześniej pojawiły się szkodniki oraz drzewostanów sosnowych szczególnie zagrożonych; w latach 2018–2020 (do czerwca) wydano siedem decyzji określających zadania właścicieli lasów w przypadkach niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy *o lasach* oraz siedem nakazujących realizację niewykonanych przez właściciela lasu obowiązków określonych w art. 13 ustawy *o lasach* lub zadań zawartych w UPUL; w 11 przypadkach, spośród 198 udokumentowanych czynności nadzoru, nie wszczęto postępowań administracyjnych i nie wydawano decyzji określających zadania do wykonania, pomimo iż dysponowano informacjami o niewykonywaniu obowiązków, do których wykonania starostwo zobowiązało właścicieli lasów przekazanymi pismami albo pouczeniami w protokołach z oględzin.

Wszyscy nadleśniczowie, którym powierzono sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną prowadzili aktywne działania w postaci kontroli lub oględzin.

Przykłady

Nadleśniczy **Nadleśnictwa Bełchatów** (nadzorowana powierzchnia: 14 338 ha w 2019 r.) sprawował aktywny nadzór nad wykonywaniem przez właścicieli lasów obowiązku trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania w stosunku do całego obszaru nadzorowanych lasów; nadzór realizowany był przez terenową Służbę Leśną m.in. poprzez objazd i lustrację lasów.

W **Nadleśnictwie Łobez**, w latach 2018–2019, lustracją objęto wszystkie działki wskazane w porozumieniu, natomiast do 30 czerwca 2020 r. 27% nadzorowanego obszaru (nadzorowana powierzchnia: 639,32 ha w 2019 r.).

W ramach sprawowanego nadzoru pracownicy **Nadleśnictwa Nowogard** (nadzorowana powierzchnia: 650,22 ha według stanu na 31 grudnia 2019 r.) dokonywali corocznego przeglądu wszystkich działek leśnych zamieszczonych w wykazach przekazanych przez starostów; w jego wyniku Nadleśniczy przygotował trzy projekty decyzji administracyjnych określających, na podstawie art. 9 ust. 1 i 2 ustawy *o lasach*, właścicielom lasów zadania z zakresu gospodarki leśnej (jeden dotyczył usunięcia posuszu i złomów, dwa dokonania cięć sanitarnych), również w sześciu przypadkach niewykonania zadań określonych w decyzji wydanych na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, Nadleśniczy opracował projekty decyzji administracyjnych.

Udokumentowana powierzchnia gruntów leśnych objętych aktywnym nadzorem przez pracowników Nadleśnictwa Gromnik (lustracje, kontrole) wyniosła, w latach 2018–2019 oraz w I półroczu 2020 r., odpowiednio 6869 ha, 5055 ha i 3098 ha; potencjalny nadzór Nadleśnictwa obejmował całość powierzchni lasów określonej w porozumieniach ze starostą; ograniczeniem był brak wykazu działek w porozumieniach oraz ich właścicieli, co uniemożliwiało określenie powierzchni oraz wskazanie, czy nadzór był prowadzony w stosunku do wszystkich właścicieli nadzorowanych lasów.

Realizując powierzone sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, Nadleśniczy **Nadleśnictwa Limanowa** wydał 995 decyzji w sprawie usuwania posuszu, 56 decyzji odnośnie ochrony przeciwpożarowej lasu oraz 23 decyzje w zakresie pielęgnowania i ochrony lasu (nadzorowana powierzchnia: 20 037 ha, według stanu na 31 grudnia 2019 r.).

Nadleśnictwo Łuków sprawowało nadzór nad wykonywaniem przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z art. 9 ust. 1 ustawy *o lasach*, prowadząc lustracje terenowe, informując właścicieli o konieczności wykonania obowiązków wynikających z tej ustawy, przeprowadzając akcje informacyjno-edukacyjne związane z występowaniem szkodników, wykorzystując broszury informacyjne oraz bezpośrednie rozmowy z właścicielami gruntów leśnych.

6. Stwierdzono, że starostwa zazwyczaj nie wyegzekwowały od gmin jako właścicieli lasów podejmowania działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Tylko w jednym powiecie (chrzanowskim) wszystkie gminy podejmowały działania w ww. zakresie. Średnio w skontrolowanych powiatach powyżej 70% gmin ich nie realizowało. W sześciu powiatach (łukowski, radomski, zduńskowski, płoński, siedlecki, sochaczewski) działań z wskazanego zakresu nie podejmowała żadna z gmin.

Działania gmin

7. Stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy *o lasach*, w razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów starosta, z urzędu lub na wniosek nadleśniczego, zarządza wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, na koszt właściwych nadleśnictw. W dziewięciu spośród 24 skontrolowanych starostw stwierdzono zagrożenie trwałości lasu, które zostało usunięte.

Wystąpienie organizmów szkodliwych

Przykłady

W latach 2018–2020 (I półrocze):

Do **Starosty łukowskiego** wpłynął jeden wniosek nadleśniczego w sprawie wykonania zabiegu zwalczającego i ochronnego w lasach zagrożonych; wniosek dotyczył wykonania ratowniczego zabiegu agrolotniczego zwalczającego szkodliwe owady brudnicy mniszka na powierzchni 40 ha lasów; zabieg wykonano z użyciem mikrobiologicznego środka owadobójczego, a koszt zabiegu został poniesiony przez nadleśnictwo.

Do **Starosty poddębickiego** wpłynął jeden wniosek nadleśnictwa o wydanie zarządzenia dotyczącego wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach – na części obszaru powiatu stwierdzono występowanie organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów; w związku z powyższym, na koszt nadleśnictwa, wykonano agrolotniczy zabieg zwalczający na powierzchni 153 ha; starosta wydał zarządzenie w powyższej sprawie w stosunku do całej wnioskowanej powierzchni.

W **Starostwie w Opolu Lubelskim** wykonano jeden zabieg, mający na celu ograniczenie populacji imago chrabąszczy; przeprowadzono go w związku z pismem nadleśniczego w sprawie planowanego na 2019 r. agrolotniczego zabiegu zwalczania ww. szkodnika; zgodnie z zarządzeniem starosty, wydanym na podstawie ww. wniosku, zabieg miał obejmować 12 obrębów ewidencyjnych, a informacja o jego wykonaniu została podana do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń, stronie internetowej starostwa oraz tablicach informacyjnych Nadleśnictwa Kraśnik i zainteresowanych gmin (powierzchnia lasów objęta zabiegiem wynosiła 1049,31 ha, z czego 304,23 ha dotyczyło lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród 12 nadleśnictw objętych kontrolą w ośmiu nie stwierdzono wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Przykłady

Natomiast:

Nadleśnictwo Łuków w 2019 r. złożyło wniosek do starostwa o zarządzenie wykonania ratowniczego zabiegu agrolotniczego zwalczającego szkodliwe owady (brudnica mniszka).

Ze względu na ochronę upraw i drzewostanów przed pędrakami, w latach 2019–2020, na terenie **Nadleśnictwa Świdnik** przeprowadzono chemiczne, wielkopowierzchniowe zabiegi ograniczania liczebności m.in. chrabąszcza majowego; opryski samolotowe przeprowadzone na terenie Nadleśnictwa objęły także lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa (o powierzchni 368,88 ha), w tym lasy z terenu powiatu lubelskiego ziemskiego (111,8 ha).

Na terenie **Nadleśnictwa Babimost** miały miejsce gradacje owadów (m.in. barczatki sosnowki, brudnicy mniszki); podjęto kroki o wykonaniu lotniczego oprysku zwalczającego szkodniki; z uwagi na rozdrobnienie gruntów leśnych własności prywatnej oraz przeplatanie się ich z gruntami zarządzanymi przez Lasy Państwowe, zostały one włączone w zasięg tych oprysków.

W **Nadleśnictwie Opoczno**, w okresie objętym kontrolą, wystąpił jeden przypadek pojawienia się szkodników wtórnych, który został stwierdzony na powierzchni dotkniętej pożarem; Nadleśnictwo, w piśmie skierowanym do starostwa, zaleciło jak najszybsze usunięcie drzew z powierzchni zasiedlonych przez szkodniki wtórne wraz z pozostałościami pozrębowymi; zalecenia dotyczyły także wykorzystania do odnowienia powierzchni na pożarzysku wszelkich pojawiających się nalotów gatunków pionierskich, wstrzymania odnawiania sztucznego sosną na okres dwóch lat.

Dofinansowanie przebudowy drzewostanu

8. Tylko w jednym starostwie wystąpiła sytuacja, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy *o lasach*. Wskazany przepis stanowi, że w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów, koszty zagospodarowania i ochrony związane z odnowieniem lub przebudową drzewostanu finansowane są z budżetu państwa.

W okresie objętym kontrolą do starosty płońskiego wpłynęły dwa wnioski w sprawie przyznania, na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy *o lasach*, środków z budżetu państwa na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu; w 2018 r. przyznano i wypłacono dofinansowanie z budżetu państwa na podstawie decyzji starosty na pokrycie kosztów odnowienia gruntów leśnych położonych w jednym obrębie ewidencyjnym w kwocie brutto 35,7 tys. zł; drzewostan na działkach należących do wnioskodawcy, o łącznej powierzchni 2,85 ha, uległ zniszczeniu w wyniku nawałnicy; Nadleśniczy zaopiniował wniosek pozytywnie, uznając, iż drzewostan na ww. działkach kwalifikuje się do przebudowy; powołana przez starostę komisja do spraw odbioru zadania, po dokonaniu oględzin stwierdziła wykonanie stosownych prac; drugi wniosek (z 10 czerwca 2020 r., dotyczący pokrycia kosztów odnowienia drzewostanu na jednej działce) do dnia zakończenia kontroli nie został jeszcze zrealizowany.

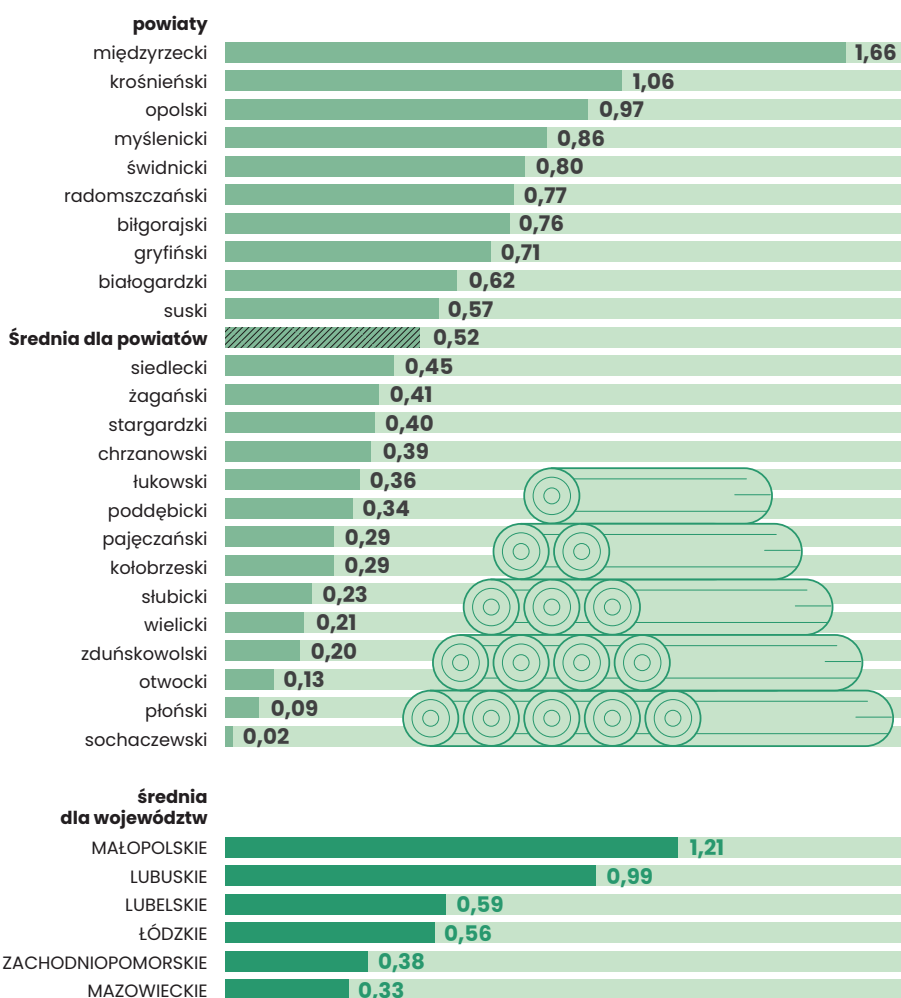
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

9. Wszyscy starostowie wywiązywali się z obowiązku określonego w art. 14a ust. 3 ustawy *o lasach*, dotyczącego cechowania drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, przy czym dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna wystawiane były przez pracowników starostw lub pracowników nadleśnictw (na podstawie zawartych porozumień). W latach 2018–2020 (I połowa) w skontrolowanych starostwach wystawiono średnio 1045⁵⁷ świadectw legalności pozyskania drewna, którymi zalegalizowano średnio 10 397,23 m³ drewna. Najmniejsze pozyskanie drewna w wskazanym okresie odnotowano w Starostwie Powiatowym w Sochaczewie (118,85 m³), natomiast największe w Starostwie Powiatowym w Biłgoraju (62 156 m³). Zróżnicowane było również pozyskanie drewna w przeliczeniu na 1 ha lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa. Przykładowo, przy średniej wynoszącej 0,52 m³/ha w 2019 r., wskazane wielkości wahały się od 0,02 m³/ha do 1,66 m³/ha (por. infografika nr 10).

Cechowanie drewna pozyskanego w lasach

Infografika nr 10

Pozyskanie drewna z 1 ha lasów w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁵⁷ Zarówno średnia liczba wystawionych świadectw legalności pozyskania drewna, jak i średnia ilość pozyskanego drewna w okresie objętym kontrolą nie obejmuje starostw powiatowych w Zduńskiej Woli oraz w Radomsku z uwagi na fakt, iż wskazane jednostki nie dysponowały informacjami w ww. zakresie dla I półrocza 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wielkość pozyskania drewna na 1 ha była zróżnicowana w województwach objętych kontrolą – średnio pozyskano w nich 0,68 m³/ha w 2019 r., przy czym największe pozyskanie (1,21 m³/ha) odnotowano w województwie małopolskim, a najmniejsze w mazowieckim – 0,33 m³/ha (por. infografika nr 10).

Świadectwa legalności pochodzenia drewna

10 W okresie objętym kontrolą w starostwach wystawiono od sześciu do 5689 świadectw legalności pozyskania drewna (średnio 1045 dokumentów). Skontrolowane nadleśnictwa natomiast wystawiły w latach 2018–2020 (I półrocze) średnio 1391 świadectw legalności pozyskania drewna, przy czym najwięcej dokumentów wystawiło Nadleśnictwo Garwolin (3667 sztuk), a najmniej Nadleśnictwo Łobez (15 sztuk). Największe pozyskanie drewna miało miejsce w Nadleśnictwie Limanowa (41 427 m³), natomiast najmniejsze w Nadleśnictwie Łobez (311 m³). Średnio pracownicy nadleśnictw zalegalizowali pozyskanie 15 105 m³ drewna w ww. latach.

Ewidencja świadectw legalności pozyskania drewna

11. Tylko część starostw prowadziła ewidencję dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna, o których mowa w art. 14a ust. 3 ustawy *o lasach*. Niejednokrotnie ewidencja prowadzona była w sposób nierzetelny. Spośród starostw, wystawiających świadectwa legalność pozyskania drewna bez udziału nadleśnictw, 44,4% nie prowadziło ewidencji lub prowadziło ją w sposób nierzetelny (ewidencję prowadziło sześć z dziewięciu wskazanych starostw, z czego jedno w sposób nierzetelny, trzy nie prowadziły ewidencji). W pozostałej części skontrolowanych jednostek prawidłowo ewidencjonowano dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna.

Przykłady

W rejestrach prowadzonych przez **Starostwo Powiatowe w Pajęcznie** brakowało dziewięciu numerów świadectw (występowały tzw. luki w numeracji), w ośmiu przypadkach numery świadectw się powtarzały, czterech świadectw nie wpisano do rejestrów, rejestry nie były prowadzone na bieżąco.

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju** prowadzono rejestr wpływu podań o legalizację pozyskanego drewna (w formie elektronicznej, drukowany codziennie), rejestr pobranych świadectw (w formie papierowej), miesięczne wykazy pozyskanego drewna, sporządzane odrębnie dla każdego z obwodów nadzorczych, przy czym na podstawie analizy 200 świadectw stwierdzono, że w wykazach pozyskanego drewna, które następnie wykorzystywano dla potrzeb rocznej sprawozdawczości do GUS, w czterech przypadkach łączna wartość pozyskanego drewna podana w wykazach została zawyżona o 3,9 m³ w stosunku do informacji zawartych w świadectwach, natomiast w trzech – zaniżona o 1,63 m³; jako przyczyny starosta wskazał błędnie odczytane kopie świadectw i błędy w sumowaniu mas poszczególnych sztuk drzew, spowodowane wystawianiem świadectw w warunkach terenowych, w niekorzystnych warunkach, na gruncie, przy obecności właściciela lasu.

Nadleśnictwa co do zasady (10 z 12 skontrolowanych) prowadziły wskazaną ewidencję w sposób rzetelny. Jedynie ewidencja w Nadleśnictwie Łuków była prowadzona w sposób częściowo nierzetelny, a Nadleśnictwo Trzciel nie prowadziło ewidencji świadectw legalności pozyskania drewna – dokumenty przechowywane były przez poszczególnych leśniczych, którzy nadawali im kolejne numery (w obrębie danego leśnictwa).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

12. Dokumenty stwierdzające legalność pozyskania drewna w większości skontrolowanych jednostek nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania, poza dwoma powiatami (poddębicki oraz gryfiński w ramach zawartych porozumień).

Charakter świadectw pozyskania drewna

13. W dziewięciu (spośród 24) objętych kontrolą powiatach stwierdzono sporządzanie świadectw legalności pozyskania drewna w sposób nierzetelny. Były one sporządzane w sposób częściowo nieprawidłowy zarówno przez pracowników starostw, jak i nadleśnictw (na podstawie zawartych porozumień). Nieprawidłowości we wskazanym zakresie stwierdzono również w czterech z 12 skontrolowanych nadleśnictw. Brak rzetelności przejawiał się w szczególności poprzez niewskazywanie podstawy pozyskania drewna, nadawanie tych samych numerów więcej niż jednemu dokumentowi, nieujmowanie w nich wszystkich wymaganych informacji, np. niewskazywanie długości drewna, czy występowanie braków pieczęci nagłówkowej urzędu wydającego, daty wystawienia, określenia stanowiska osoby wystawiającej (zamieszczanie jedynie parafy).

Sporządzanie świadectw legalności pochodzenia drewna

Przykłady

W wyniku badania wszystkich 251 świadectw wystawionych w 2019 r. w **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie** stwierdzono m.in., iż 170 świadectw, co stanowiło 67,7% zbadanych świadectw, wydanych zostało dla lasów, dla których nie sporządzono dokumentacji urzędzeniowej (zarówno UPUL, jak i inwentaryzacji stanu lasu), a na świadectwach tych nie wskazano podstawy pozyskania drewna.

W **Nadleśnictwie Trzciel** w pięciu spośród 19 wystawionych w 2019 r. świadectwach nie wskazano, na jakiej podstawie drewno zostało pozyskane, a w 11 wypełniono w sposób częściowo niezgodny ze wzorem świadectwa legalności pozyskanego drewna dane – nie uzupełniano wszystkich kolumn albo wskazano w nich inne dane niż wskazane w wierszu tytułowym tabeli (np. obliczenia dotyczące metrów przestrzennych drewna).

W **Nadleśnictwie Babimost**, na skontrolowanych 260 świadectw legalności pochodzenia drewna wystawionych w 2019 r. wszystkie nie posiadały skonkretyzowanej podstawy pozyskania drewna, wszystkie nie zawierały oznaczenia *kopia*, trzy posiadały takie same numery, dwa (łącznie 218,16 m³) zostały wystawione dla osoby niebędącej właścicielem nieruchomości (nieposiadanie dokumentacji w zakresie nabycia spadku po zmarłym właścicielu), siedem zostało podpisanych przez osobę nieuprawnioną (w myśl porozumienia zawartego ze starostą).

14. Starostwie, powierzając obowiązek cechowania drewna nadleśniczym, często nie posiadali informacji na temat prawidłowości jego realizowania. Pomimo zapisów w porozumieniach dotyczących możliwości podejmowania kontroli, starostowie często z niego nie korzystali. W konsekwencji, pomimo nierzetelnego sporządzania dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna przez pracowników nadleśnictw, starostwie nie posiadali pełnej wiedzy w ww. zakresie.

Uprawnienia kontrolne zawarte w porozumieniach

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Wieliczce** wystawianie dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna powierzono nadleśniczym na podstawie zawartych porozumień; na podstawie próby obejmującej 21 świadectw (95,5% wystawionych przez leśniczych w 2019 r.) ustalono m.in., że w sześciu dokumentach (28,6%) nie wskazano podstawy pozyskania drewna; w trakcie

analizy dokumentacji stwierdzono, że w jednym świadectwie legalności pozyskania drewna z Nadleśnictwa Niepołomice wpisano, że pozyskano łącznie 4,55 m³, a w sprawozdaniu przesłanym z Nadleśnictwa do starostwa wskazano pozyskanie łącznie 8,17 m³ grubizny.

W **Starostwie Powiatowym w Poddębicach**, na próbie obejmującej wszystkie świadectwa wystawione w 2019 r., ustalono m.in., że w 114 dokumentach (66,3%) nie wskazano podstawy pozyskania drewna; kopie świadectw legalności pozyskania drewna przekazywane były do Starostwa przez nadleśnictwa po zakończeniu każdego roku kalendarzowego; wystąpiła rozbieżność pomiędzy masą drewna wynikającą ze świadectw legalności (1840,02 m³), a wykazaną w sprawozdawczości (1783 m³). W okresie objętym kontrolą Starosta Poddębicki powierzał prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nadleśniczom nadleśnictw: Turek, Grotniki i Poddębice.

Jak wyjaśniali starostowie, przyczynami było w szczególności nieprowadzenie spraw, o których mowa w art. 14a ust. 3 ustawy *o lasach* oraz nieposiadanie informacji na temat rzetelności ich prowadzenia przez nadleśniczych.

Kontrole starostów w nadleśnictwach

15. Starostowie w większości nie korzystali z przysługujących im uprawnień do kontroli prawidłowości realizacji przez nadleśniczych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych. W okresie objętym kontrolą pracownicy tylko sześciu skontrolowanych starostw, czyli 37,5% ogółu posiadających zawarte porozumienia, przeprowadzili kontrole realizacji powierzonych zadań.

Przykłady

W szczególności:

Pracownicy **Starostwa Powiatowego w Siedlcach** przeprowadzili kontrolę, którą objęto 140 świadectw legalności pozyskania drewna z 2018 r. z terenu trzech gmin powiatu, w wyniku której stwierdzono nieprawidłowości dotyczące błędów we wnioskach i na świadectwach (np. w zakresie numeru działki, daty lub podpisu przy nanoszeniu poprawek, różnej liczby działek na wniosku i świadectwie, niezgodności daty odbioru świadectwa z datą wydruku, braku ilości drzew).

Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej przeprowadziło dwie kontrole w Babiogórskim Parku Narodowym, nieprawidłowości stwierdzono w wyniku jednej z nich (nieprawidłowości polegały na podawaniu na świadectwach legalności pozyskania drewna nieaktualnej podstawy prawnej ich wydania oraz braku wpisywania do UPUL masy pozyskanego drewna).

Pracownik **Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu** przeprowadziła w nadleśnictwie dziesięć kontroli dotyczących wydanych decyzji, świadectw legalności pozyskania drewna, dokumentacji z przeprowadzonych czynności kontrolnych w terenie, poprawności danych przekazywanych do Starostwa, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości.

Pracownicy **Starostwa Powiatowego w Łukowie** przeprowadzili dwie kontrole wykonywania przez Nadleśnictwo Łuków powierzonych zadań, które nie wykazały nieprawidłowości.

W 2019 r. pracownicy **Starostwa Powiatowego w Radomsku** przeprowadzili w każdym z czterech nadleśnictw po jednej kontroli, stwierdzając zgodność z porozumieniami i prawidłowość wykonywanych zadań.

W połowie skontrolowanych nadleśnictw stwierdzono przeprowadzenie przez pracowników starostw kontroli dotyczących realizacji spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, powierzonych porozumieniem. Stosownie do informacji przekazanych przez Generalną Dyрекcję Lasów Państwowych, w województwach, na terenie których znajdują się powiaty objęte kontrolą, starostwa przeprowadziły, w latach 2018–2020 (I półrocze), w siedzibach nadleśnictw⁵⁸ łącznie 68 kontroli dotyczących realizacji zadań z zakresu powierzonych spraw dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych. W województwie lubuskim przeprowadzono zaledwie jedną kontrolę, a w województwie lubelskim dwie. Nieprowadzenie kontroli w nadleśnictwach lub bazowanie jedynie na przekazywanych danych zbiorczych niejednokrotnie przekładało się na brak pełnej wiedzy w zakresie nadzorowanych lasów, co skutkowało m.in. nierzetelną sprawozdawczością.

16. Zaledwie w trzech starostwach (w Stargardzie, Świdniku, Żaganiu) stwierdzono, że drewno zostało w całości pozyskane zgodnie z dokumentacją urzędzeniową. W siedmiu starostwach stwierdzono, że drewno zostało pozyskane z lasów, dla których nie opracowano dokumentacji urzędzeniowej lub niezgodnie z dokumentacją urzędzeniową bez wydania stosownych decyzji.

Pozyskiwanie
drewna niezgodnie
z dokumentacją
urzędzeniową

Przykłady

W **powiecie myślenickim** ustalono, że pomimo nieposiadania dokumentacji urzędzeniowej (jedynie 0,1% nadzorowanych lasów posiadało dokumentację, termin ważności tej dokumentacji upłynął 30 października 2019 r.), w latach 2018–2020 (I połowa) pozyskano 23 582 m³ drewna; lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa położone były m.in. na terenie trzech obszarów Natura 2000: *Ostoje Nietoperzy Beskidu Wyspowego* (PLH120052), *Kościół w Węglówce* (PLH120046), *Raba z Mszanką* (PL120093)⁵⁹; był to czwarty powiat, spośród 24 skontrolowanych, pod względem wielkości pozyskanej grubizny z 1 ha lasu w 2019 r.

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju**, spośród objętych kontrolą 200 świadectw legalności pozyskania drewna, 125 (62,5%) dotyczyło obszarów, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej i dla których nie wydawano decyzji, określonych w ustawie *o lasach*; w 44 sprawach pozyskanie drewna wynikało z przypadków losowych; na podstawie wydanych 125 świadectw pozyskano łącznie 1337,96 m³ drewna.

W **Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu**, w okresie objętym kontrolą, wystąpiły 53 przypadki, tj. 97% pozyskanego drewna, w których pozyskiwano drewno pochodzące z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej ani decyzji wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu; pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nieobjętych dokumentacją urzędzeniową odbywało się w oparciu o wydane decyzje przez nadleśnictwo, z upoważnienia starosty, w ramach zawartego porozumienia.

W **Starostwie Powiatowym w Gryfinie**, w latach 2018–2020 (I połowa), wydano, na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy *o lasach*, dziewięć decyzji w sprawie pozyskania drewna niezgodnie z decyzjami określającymi zadania z zakresu gospodarki leśnej (przyczyną była konieczność usunięcia złomów i wywrotów pohuraganowych oraz drzew zaatakowanych przez kornika drukarza, według ww. decyzji pozyskano 322,08 m³ drewna) oraz na podstawie art. 9 ust. 1 oraz

⁵⁸ Założono, że siedziba nadleśnictwa decyduje o jego przynależności do danego województwa.

⁵⁹ Por. <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/search.jsf>.

art. 13 ust. 1 ustawy *o lasach* cztery decyzje w sprawie pozyskania drewna z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa na działkach, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej – przyczyną było występowanie drzew suchych, pochylonych nad budynkami lub drogami publicznymi, które w razie niekorzystnych warunków atmosferycznych mogły stanowić złomy/ wywroty, uschniętych, które mogły stać się źródłem rozrodu i rozprzestrzeniania organizmów szkodliwych zagrażających trwałości lasu (według ww. decyzji pozyskano 54,81 m³ drewna).

Wprowadzone *obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 15 marca 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o lasach* pominięcie art. 79 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy⁶⁰, zamiast uchylenia wskazanego przepisu, mogło skutkować niewłaściwą interpretacją stanowiącą, że ustawodawca dopuszcza określanie, bez dokumentacji urzędzeniowej, zadań innych niż wynikające z sytuacji losowych lub mających na celu uniknięcie szkód w lasach stanowiących dobro społeczne.

Starostowie, przekazując prowadzenie spraw z zakresu cechowania drewna nadleśniczym, często nie wiedzieli, czy drewno pozyskiwane z lasów niepaństwowych zlokalizowanych na terenie powiatu było pozyskiwane zgodnie z dokumentacją urzędzeniową.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Zduńskiej Woli** ujawniono, że w przypadku 74 świadectw legalności pozyskania drewna wystawionych przez pracowników nadleśnictw (z 89 objętych badaniem), drewno zostało pozyskane z gruntów leśnych gmin Zduńska Wola i Szadek, nieobjętych aktualną dokumentacją urzędzeniową, natomiast starostwo nie posiadało informacji o przyczynach pozyskania drewna, pomimo braku aktualnej dokumentacji urzędzeniowej (w okresie objętym kontrolą obowiązywały porozumienia zawarte z Nadleśniczymi Nadleśnictw Kolumna i Poddębice).

Starosta Myślenicki nie posiadał informacji dotyczących prawidłowości wystawiania świadectw legalizacji pozyskania drewna (na podstawie corocznie zawieranych porozumień, starosta powierzał Nadleśniczemu Nadleśnictwa Myślenice prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa).

W przypadku **Starostwa Powiatowego w Wieliczce** decyzje, o których mowa w art. 19 ust. 3 oraz w art. 23 ust. 4 ustawy *o lasach* wydawał nadleśniczy, na podstawie porozumienia, a starostwo nie było informowane o wydaniu tych decyzji (obowiązywały porozumienia z Nadleśniczymi Nadleśnictw w Niepołomicach, w Brzesku i w Myślenicach).

W jednym ze starostw (w Chrzanowie), nadleśnictwo poinformowało starostwo o wycince przez właściciela drzew z lasu prywatnego niezgodnie z zapisami UPUL, w konsekwencji czego starostwo zawiadomiło policję o popełnieniu wykroczenia.

W skontrolowanych nadleśnictwach drewno było co do zasady (poza dwoma jednostkami) pozyskiwane zgodnie z dokumentacją urzędzeniową lub stosownymi decyzjami.

⁶⁰ Art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy *o lasach* stanowił, że w lasach, dla których nie ma opracowanych planów urządzenia lasu, do czasu ich opracowania, zadania w zakresie: wyrębu drzew, ponownego założenia upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, ustala oraz nadzoruje ich wykonanie kierownik urzędu rejonowego (obecnie starosta) w odniesieniu do właścicieli lasów.

Przykład

W Nadleśnictwie Mińsk, spośród 200 świadectw legalności pozyskania drewna wystawionych w 2019 r., w 44 przypadkach (704,11 m³) podstawą pozyskania drewna była informacja o konieczności wykonania zabiegu, w Nadleśnictwie Trzciel wystawieniem jednego świadectwa legalności pozyskania drewna zalegalizowano o 21,33 m³ drewna więcej niż założono w inwentaryzacji stanu lasu (pozyskano 40,33 m³ drewna).

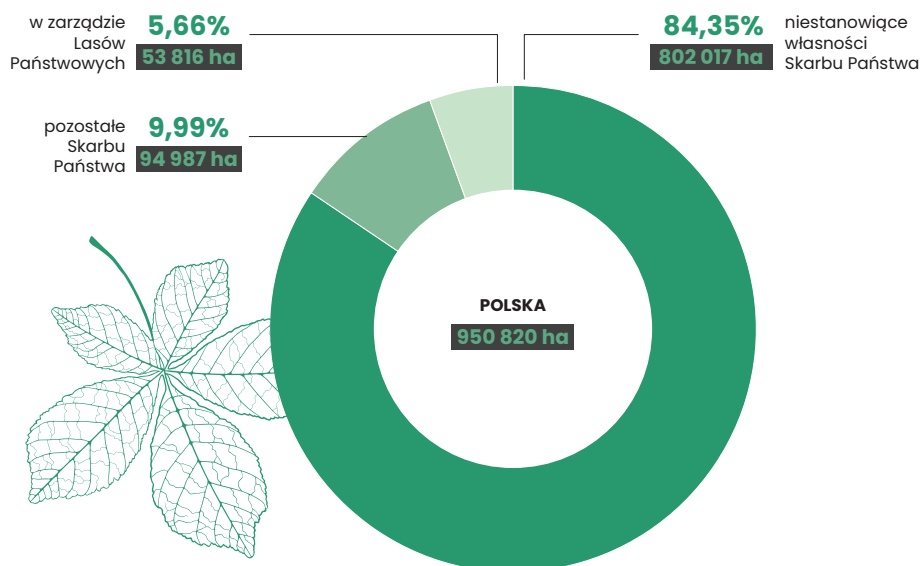
17. Art. 22 ust. 2 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* nakłada obowiązek zgłaszania właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Terminowe dokonywanie wpisu aktualnych danych do ewidencji gruntów, czy okresowa weryfikacja zawartych w niej danych odgrywają znaczącą rolę w sprawowaniu skutecznego i rzetelnego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Tymczasem starostowie w większości nie nadzorowali realizacji obowiązku właścicieli nieruchomości dokonywania zgłaszania zmian danych zawartych w ewidencji gruntów w zakresie lasów niepaństwowych.

Wyniki (cykl 2015–2019) *Wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu*⁶¹ wskazują m.in. na niewywiązywanie się z niektórych obowiązków związanych z prowadzeniem ewidencji gruntów, w tym wynikających z § 44 *rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*⁶², a także na fakt, że lasy poza ewidencją⁶³ zajmują łącznie w Polsce 950 820 ha, z czego 84,35% to lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa (por. infografika nr 11).

Dane w ewidencji
gruntów i budynków

Infografika nr 11

Struktura lasów poza ewidencją według form własności



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie *Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów, Wyniki III cyklu (lata 2015–2019)*.

⁶¹ <https://www.bdl.lasy.gov.pl/portal/wisl>, s. 27, 34, 68, 96, 160 [dostęp: 3.11.2020 r.].

⁶² Dz. U. z 2019 r. poz. 393.

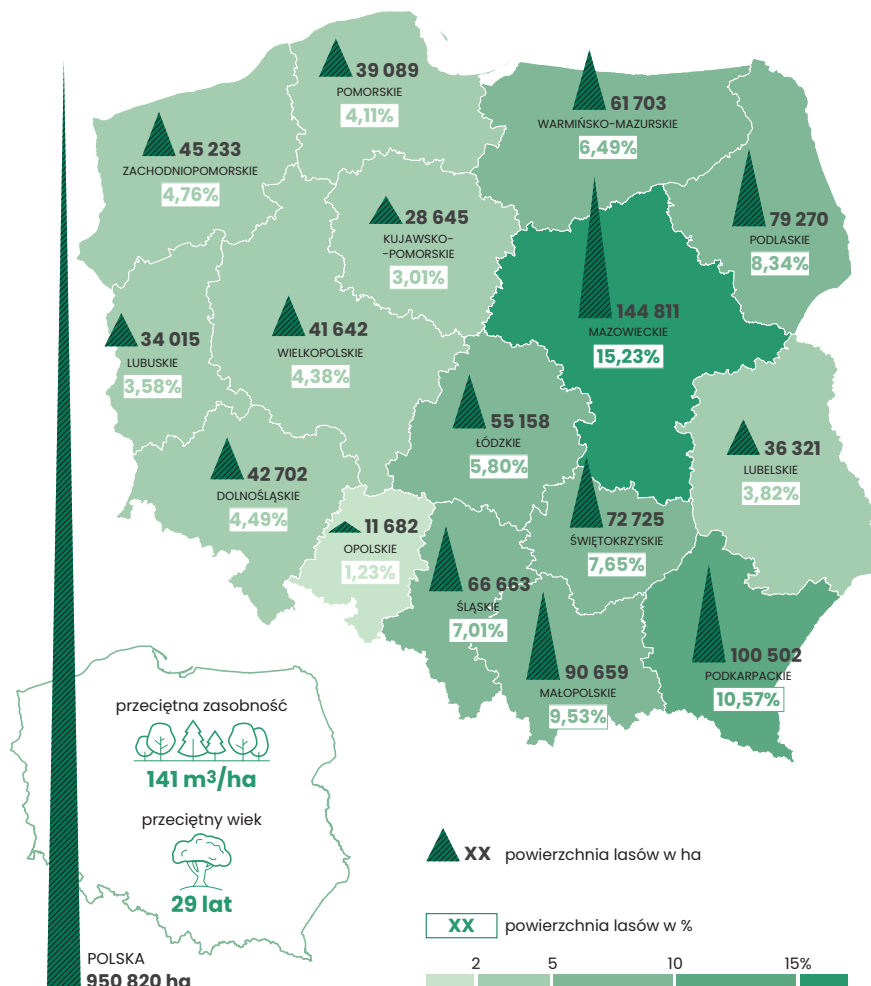
⁶³ Lasy poza ewidencją – obszary z roślinnością leśną niebędące lasami według zapisów ewidencji gruntów i budynków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwięcej lasów poza ewidencją występowało w województwie mazowieckim (144 811 ha), najmniej w opolskim (11 682 ha). Przeciętny wiek lasu poza ewidencją wyniósł 29 lat, natomiast łączna zasobność lasów poza ewidencją to 134 mln m³ drewna (por. infografika nr 12).

Infografika nr 12

Struktura lasów poza ewidencją według województw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów, Wyniki III cyklu (lata 2015–2019).

Ustalenia kontroli NIK w województwie lubuskim i dolnośląskim⁶⁴ wykazały, że w żadnym ze starostw ewidencja gruntów i budynków w zakresie lasów nie była zgodna ze stanem faktycznym.

Przykłady

W Starostwie Powiatowym w Polkowicach ustalono, że dla trzech działek geodezyjnych dane nie były zgodne ze stanem faktycznym, tj. powierzchnia Ls ujęta w ewidencji gruntów i budynków wynosiła łącznie 1,43 ha w sytuacji gdy powierzchnia terenu zadrzewionego (wiek drzew ponad 30 lat) wynosiła ok. 10 ha; stan taki trwał pomimo, że co najmniej dwa razy (co dziesięć lat) sporządzano nowe UPUL (por. zdj. nr 1).

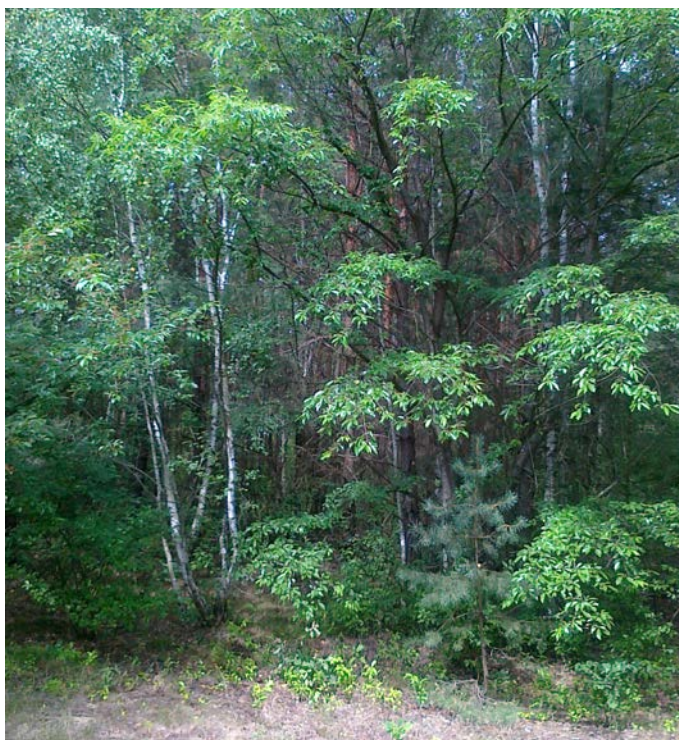
⁶⁴ W ramach kontroli rozpoznawczej R/19/004.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Starostwie Powiatowym w Słubicach** stwierdzono, że obszary pokryte zwartym drzewostanem o łącznej powierzchni 57 ha nie były w ewidencji gruntów oznaczone jako las; z dwunastu działek ewidencyjnych, w większości były one oznaczone jako *R* (grunty orne), sporadycznie występowały oznaczenia *Lz* (grunty zadrzewione i zakrzewione).

Zdjęcie nr 1

Nieujęty w ewidencji gruntów las w powiecie polkowickim



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Niezgodność ewidencji gruntów i budynków z dokumentacją urzędniową stwierdzono również w innych województwach objętych kontrolą.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Opolu Lubelskim** różnica pomiędzy urządzoną powierzchnią lasów, a powierzchnią lasów zawartą w rejestrze gruntów i budynków, prowadzonym przez starostę opolskiego, wynosiła ponad 2 tys. ha na korzyść powierzchni wykazanej w dokumentacji urzędniowej.

W przypadku **Starostwa Powiatowego w Świdniku**, w UPUL dla gminy Mełgiew oraz UPUL dla gminy Piaski wyszczególniono rozbieżności między ewidencją gruntów i budynków, a stanem na gruncie; dotyczyły one gruntów zadrzewionych nieoznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako leśnych oraz gruntów rolnych niezadrzewionych oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako rolne, np. w UPUL obrębu Józefów Kolonia w gminie Mełgiew wskazano 24 działki wymagające z tego powodu aktualizacji w ewidencji gruntów.

18. Następstwem nierzetelnego prowadzenia ewidencji gruntów i budynków, poza częściowo nieprawidłowymi danymi wykorzystywanymi do wymiaru podatków lokalnych, było przekazywanie w nadzór, w drodze porozumień zawieranych przez starostów z nadleśniczymi, terenów, które nie były lasami.

Następstwo
nieaktualnej
ewidencji gruntów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Starosta międzyszecki powierzał nadleśniczemu nadzór nad gospodarką leśną w lasach, pomimo niewyjaśnienia stanu faktycznego i ewidencyjnego działek leśnych; podczas kontroli NIK zweryfikowano wykaz lasów, w którym zmniejszono ogółem powierzchnię lasów przekazanych do nadzorowania przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Trzciel o 11,87 ha; w wykazie lasów występowały błędy i nieścisłości dotyczące 20 działek, które nie mogły być przekazane w nadzór, ponieważ np. stanowiły tereny zabudowane, łąki, drogę, staw, ogrodzone składy wyeksploatowanych pojazdów (por. zdj. nr 2) lub nawet brak było faktycznie działek o wskazanym przez starostwo numery ewidencyjnym.

Zdjęcie nr 2

Wyspecyfikowana w wykazie lasów przeznaczonych do nadzoru działka użytkowana jako miejsce obsługi ruchu drogowego



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Przykłady

Nadleśniczy **Nadleśnictwa Babimost** posiadał powierzone w nadzór, w drodze porozumienia przez starostę zielonogórskiego, tereny oznaczone jako lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa; analiza zapisów UPUL dla 25 działek położonych w sąsiedztwie Jeziora Wojnowskiego wykazała, że:

- przy dwóch numerach działek były zamieszczone adnotacje dotyczące wskazań gospodarczych (planowane): *prowadzić gospodarkę związaną z wypoczynkiem i rekreacją*; w opisie taksacyjnym lasu zawarto dla obydwu działek m.in. opis *utwardzone ścieżki spacerowe i infrastruktura związana z rekreacją i wypoczynkiem*; działki posiadały łączną powierzchnię 1,02 ha (por. zdj. nr 5);
- przy jedenastu numerach działek były zamieszczone adnotacje *uregulować stan formalno-prawny kategorii gruntu* lub *uregulować stan prawny zabudowy letniskowej*, gdyż przedmiotowe nieruchomości były wylesione lub zabudowane zabudową letniskową; działki (por. zdj. nr 3 i nr 4) posiadały łączną powierzchnię ok. 0,50 ha; podobne adnotacje zawierały poprzednio obowiązujące dokumentacje: UPUL na okres 01.01.1995 r. do 31.12.2004 r. oraz Inwentaryzacja stanu lasu na okres 01.01.2005 r. do 31.12.2014 r.;
 - dla ww. działek nie obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego oraz nie wydawano dla nich decyzji dotyczącej warunków zabudowy;
 - właściciele działek byli podatnikami podatku leśnego, mimo funkcjonującej zabudowy letniskowej lub wypoczynkowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 3

Działka użytkowana rekreacyjnie oznaczona w ewidencji jako las



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 4

Domki letniskowe w lasach położonych w okolicy jeziora



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 5

Infrastruktura wypoczynkowa w lasach przy jeziorze



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zagadnienia związane z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów

19. Pracownicy starostw odpowiedzialni za prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nie zawsze posiadali informacje na temat wywiązywania się właścicieli lasów z obowiązków związanych z ochroną przeciwpożarową.

Przykłady

Starostwa powiatowe w: **Krośnie Odrzańskim, Międzyrzeczu, Siedlcach, Sochaczewie** oraz **Wieliczce** nie posiadały informacji w zakresie wywiązywania się z obowiązków zapewnienia ochrony przeciwpożarowej przez właścicieli lasów niepaństwowych;

Starosta chrzanowski wskazał, że kontrole obowiązków zapewnienia ochrony przeciwpożarowej sprawuje Państwowa Straż Pożarna, a starostwo nie było informowane o nieprawidłowościach w tym zakresie.

Tymczasem, stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy *o lasach*, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, natomiast jeżeli właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje obowiązków określonych w art. 13 starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji (art. 24 ww. ustawy).

Sposób zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów

20. Sposób zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów jest zależny od kategorii zagrożenia pożarowego, do której zaliczono lasy. Od niej uzależniono w szczególności wyposażenie baz sprzętu, wymagania dotyczące dojazdów pożarowych, źródeł wody, obserwacji lasu. Stosownie do § 38 ust. 4 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*, zaliczenia obszarów leśnych do kategorii zagrożenia pożarowego dokonuje się w planach urządzenia lasu, uproszczonych planach urządzenia lasu i planach ochrony parków narodowych. Kontrola wykazała natomiast, że w UPUL niejednokrotnie nawet nie była zamieszczana informacja na temat kategorii zagrożenia pożarowego.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Świdniku**, obowiązujące UPUL nie zawierały wskazań dotyczących ochrony przeciwpożarowej – jedynie UPUL Piaski zawierał informację o zaliczeniu lasów do II kategorii zagrożenia pożarowego.

W **Starostwie Powiatowym w Gryfinie**, w UPUL w pięciu przypadkach określono kategorię zagrożenia pożarowego, natomiast w czterech jej nie wskazano.

Tylko w jednym UPUL opracowanym na zlecenie **starosty ślubickiego** znalazła się informacja o kategorii zagrożenia pożarowego, w pozostałych sześciu UPUL, których sporządzenie zlecił starosta, nie zawarto informacji o kategorii zagrożenia pożarowego lasów; informacji w tym zakresie nie zawarto także w dwóch UPUL obowiązujących na terenie powiatu ślubickiego, których sporządzenie zleciły inne podmioty.

W **Starostwie Powiatowym w Poddębicach** w dokumentacji urządzeniowej lasów z terenu gmin Uniejów, Dalików i Pęczniew nie przedstawiono informacji nt. ochrony przeciwpożarowej i nie określono kategorii zagrożenia pożarowego.

Również w dokumentacji pozostającej w posiadaniu skontrolowanych nadleśnictw stwierdzano brak określenia kategorii zagrożenia pożarowego (np. Nadleśnictwo Nowogard, Nadleśnictwo Trzciel).

21. Istotne znaczenie dla prawidłowego zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów mają właściwe zapisy zawarte w dokumentacji urządzeniowej. Zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*, właściciele, zarządcy lub użytkownicy lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha uzgadniają m.in. projekt uproszczonego planu urządzenia lasu, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego.

Tymczasem starostowie zatwierdzali UPUL również w sytuacji braku ww. wymaganych uzgodnień.

Uzgodnianie UPUL
z PSP

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Słubicach** lasy objęte trzema z siedmiu UPUL, których sporządzenie zlecił starosta, tworzyły wspólnie z lasami Skarbu Państwa kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha i były jednocześnie lasami I i II kategorii zagrożenia pożarowego; żaden z trzech projektów UPUL nie został uzgodniony w części dotyczącej ochrony pożarowej z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej.

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju**, spośród 47 szczegółowo zbadanych UPUL, dziesięć dotyczyło obszarów powyżej 300 ha, należących do II kategorii zagrożenia pożarowego; w opracowanych projektach UPUL zawarto m.in. część dotyczącą zasad ochrony przeciwpożarowej; dokumenty zostały przedstawione do uzgodnienia Lubelskiemu Wojewódzkiemu Komendantowi Państwowej Straży Pożarnej, który odmówił ich uzgodnienia, wskazując, że przedłożone części UPUL dotyczące ochrony przeciwpożarowej nie posiadały cech UPUL oraz nie zawierały treści określonych w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu*; wskazał ponadto, że treści dotyczące ochrony przeciwpożarowej powinny zostać umieszczone w poszczególnych projektach UPUL, z odniesieniem się do konkretnego kompleksu leśnego i przypisaniem właścicielom poszczególnych działek leśnych odpowiednich zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej; pomimo braku ww. uzgodnienia, Starosta zatwierdził UPUL dla terenów położonych w mieście Biłgoraj, w gminach Biłgoraj i Biszczka⁶⁵, Frampol i Teresopol; stwierdzono ponadto, że spośród UPUL obowiązujących w latach 2018–2020, w 57 przypadkach nie wystąpiono do komendanta wojewódzkiego PSP o ich uzgodnienie, natomiast uzgodniono 37 UPUL.

Część starostów, widząc istotność ochrony przeciwpożarowej nadzorowanych lasów, dokonywało ww. uzgodnień we własnym zakresie.

Przykłady

Postanowieniem z 12 grudnia 2017 r. Łódzki Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi uzgodnił bez uwag plan urządzenia lasu w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej dla lasów będących własnością

⁶⁵ W gminie Biszczka nie zatwierdzono jednego UPUL (dla obrębu Gózd Lipiński), z powodu niezakończenia postępowania odwoławczego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osób fizycznych, wchodzących w skład kompleksów leśnych o powierzchni ponad 300 ha znajdujących się na terenie gmin **Poddębice i Wartkowice** (Starostwo Powiatowe w Poddębicach).

W **Starostwie Powiatowym w Chrzanowie**, podczas sporządzania UPUL w 2019 r. dla obrębów w gminie Alwernia, Małopolski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej uzgodnił pozytywnie wnioszek wraz z przedłożoną dokumentacją *Kierunkowe wytyczne z zakresu ochrony przeciwpożarowej na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r.*

Starostowie wskazywali na występujące ograniczenia w ww. zakresie.

Przykłady

Starosta opolski jako przyczynę braku dokonywania uzgodnień wskazał wprost na fakt, że ww. przepis odczytywany w sposób literalny uniemożliwia staroście podjęcie czynności mających na celu dokonanie uzgodnienia, w przypadku gdy nie jest on właścicielem, zarządcą lub użytkownikiem lasów.

Wicestarosta pajęczański odniósł się do braku możliwości uzgodnienia projektów planów z komendantem wojewódzkim PSP wskazując na *luki prawne*; w jego ocenie starosta prowadzi jedynie nadzór na lasami, wobec czego nie jest władnym by zgodnie z prawem wystąpić w imieniu właścicieli lasów; wymagałoby to zdobycia upoważnienia od każdego właściciela, zarządcy lub użytkownika lasu przed przystąpieniem do prac urzędniowych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że UPUL obejmują niejednokrotnie lasy należące do kilkuset właścicieli, co sprawia że dokonanie przedmiotowych uzgodnień (przez właścicieli) jest znacznie utrudnione (lub wręcz niemożliwe). Ponadto starosta nie został wskazany w § 39 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej* jako uprawniony do ich dokonywania. W świetle powyższego, NIK dostrzega potrzebę pilnego doprecyzowania wskazanego przepisu.

Uzgadnianie UPUL z PSP w skali kraju

22. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komendę Główną PSP, w latach 2018–2020 (I połowa), w województwach objętych kontrolą łącznie zaledwie 20 razy dokonano uzgodnień projektu UPUL w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. W województwach lubuskim i zachodniopomorskim nie dokonywano w latach 2018–2020 (I półrocze) takich uzgodnień wcale (por. infografika nr 13), pomimo iż lasy położone na ich obszarach zalicza się w większości do I lub II kategorii zagrożenia pożarowego. Wskazana powyżej liczba uzgodnień jest znikoma zwłaszcza z uwagi na fakt, że średnio na terenie tylko jednego skontrolowanego powiatu występuje kilkadziesiąt UPUL.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Uzgodnienia z PSP w województwach objętych kontrolą, 2019 r.

	Liczba starostw powiatowych, które dokonywały w 2019 r. uzgodnień w zakresie projektu uproszczonego planu urządzenia lasu w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej	Liczba uzgodnień właścicieli lub zarządców lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych
LUBELSKIE	 3	 2
LUBUSKIE	0	0
ŁÓDZKIE	0	 1
MAŁOPOLSKIE	 2	 4
MAZOWIECKIE	 5	 6
ZACHODNIOPOMORSKIE	0	0

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Komendy Głównej PSP.

23. Zgodnie z § 39 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej, właściciel lub zarządca lasu umieszcza tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych, w uzgodnieniu z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej. W toku kontroli ustalono, że w 23 powiatach właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie dokonywali przedmiotowych uzgodnień⁶⁶. Tylko Komenda Miejska PSP w Siedlcach wskazała, że w okresie objętym kontrolą corocznie dokonywała uzgodnień z właścicielami lasów niepaństwowych w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych.

Tablice informacyjne i ostrzegawcze

Zgodnie z informacją przekazaną przez Komendę Główną PSP, w województwach objętych kontrolą, w latach 2018–2020 (I połowa), łącznie dokonano 27 takich uzgodnień, przy czym w województwach lubuskim i zachodniopomorskim we wskazanym okresie nie dokonywano ich wcale. Tymczasem tylko w 24 objętych kontrolą powiatach łączna liczba właścicieli (współwłaścicieli) lasów niepaństwowych wynosiła 330 456.

⁶⁶ Komendant Powiatowy PSP w Zduńskiej Woli zaznaczył, że uzgodnienia w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych, dokonywane są corocznie z przedstawicielami Nadleśnictw Poddębice i Kolumna podczas aktualizacji *Sposobów postępowania na wypadek powstania pożaru lasu*.

Požary w lasach

24. W okresie objętym kontrolą w całej Polsce odnotowano 11 396 pożarów lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 4994,12 ha. Powierzchnia pożarów w lasach niepaństwowych stanowiła ponad połowę powierzchni pożarów lasów ogółem, przy udziale w strukturze powierzchni lasów ogółem wynoszącym ok. jednej piątej. Na terenie województw objętych kontrolą NIK (lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, zachodniopomorskie) Państwowa Straż Pożarna odnotowała w latach 2018–2020 (I połowa) łącznie 7079 pożarów lasów niepaństwowych o łącznej powierzchni 3314,06 ha. Średnio pożary w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa obejmowały obszar 0,5 ha.

Požary lasów niepaństwowych stanowiły od 6% ogółu pożarów lasów w województwie zachodniopomorskim do aż 82% w województwie mazowieckim oraz 71% w łódzkim. Liczba pożarów w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatów objętych kontrolą była zróżnicowana. W części powiatów nie odnotowano pożarów lub odnotowano niewielką ich liczbę – poniżej pięciu pożarów (białogardzki, kołobrzeski, stargardzki, suski, wielicki), natomiast w części znaczną (powyżej 90 pożarów: łukowski, opolski, radomski, siedlecki, sochaczewski), w części powiatów PSP nie była w stanie ustalić właścicieli części pożarów.

Zdaniem NIK, zabezpieczenie przeciwpożarowe lasów ma niezmiernie istotne znaczenie w kontekście skuteczności działań PSP oraz minimalizowania powierzchni pożarów.

Obowiązki właścicieli związane z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów

25. Obowiązki właścicieli lasów dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego wynikają w szczególności z § 39 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*. Stosownie do wskazanego przepisu, właściciele, zarządcy lub użytkownicy lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha:

- organizują obserwację i patrolowanie lasów w celu wykrywania pożarów oraz alarmowania o ich powstaniu, zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów;
- zapewniają i utrzymują źródła wody do celów przeciwpożarowych;
- utrzymują dojazdy pożarowe wyznaczone w planie urządzenia lasu zgodnie z przepisami w sprawie zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów;
- oznaczają stanowiska czerpania wody znakami zgodnymi z Polskimi Normami dotyczącymi znaków bezpieczeństwa;
- urządzają i utrzymują w miejscach wyznaczonych, w porozumieniu z właściwymi miejscowo komendantami powiatowymi (miejskimi) Państwowej Straży Pożarnej, bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów, zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów;
- uzgadniają projekt planu urządzenia lasu, projekt uproszczonego planu urządzenia lasu oraz projekt planu ochrony parku narodowego, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego.

Ustalenia kontroli przeprowadzanych przez PSP na zlecenie NIK

26. Państwowa Straż Pożarna przeprowadziła, na zlecenie NIK, 44 kontrole doraźne dotyczące przestrzegania przepisów określających wymagania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego w lasach niestanowiących

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

własności Skarbu Państwa (las gminne, inne lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, których właścicielami nie są osoby fizyczne). Zakres kontroli obejmował wypełnianie ww. obowiązków. Tylko pięć komend powiatowych PSP (w Biłgoraju, Krośnie Odrzańskim, Otwocku, Słubicach⁶⁷ i Sochaczewie) oraz Komenda Miejska PSP w Siedlcach nie wykazało nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań wynikających z § 39 ust. 2 cyt. rozporządzenia.

W wyniku kontroli przeprowadzonych w dziewięciu powiatach⁶⁸ w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa Państwowa Straż Pożarna stwierdziła nieprawidłowości. W szczególności dotyczyły one (por. infografika nr 14):

- braku urządzenia i utrzymania w miejscu wyznaczonym w porozumieniu z komendantem powiatowym PSP bazy sprzętu do gaszenia pożaru lasu;
- braku organizacji obserwacji i patrolowania lasów przez naziemne patrole przeciwpożarowe, patrole lotnicze lub punkty obserwacyjne;
- utrzymania dojazdów pożarowych w sposób zapewniający przejezdnosć dla samochodów pożarowych lekkich, ale uniemożliwiających dojazd samochodami pożarowymi średnimi i ciężkimi;
- braku wskazania źródeł wody do celów przeciwpożarowych;
- braku prawidłowego oznakowania stanowisk czerpania wody zapewnionych dla obszarów leśnych;
- braku właściwego utrzymania 30 m pasa przeciwpożarowego oddzielającego las od drogi publicznej – występowanie pozostałości martwych i powalonych drzew oraz zalegających gałęzi (por. zdj. nr 6);
- braku oznakowania wjazdu do lasu tablicami informacyjnymi i ostrzegawczymi;
- braku wskazania i oznakowania dróg wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe.

Zdjęcie nr 6

Posusz przy drodze w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w gminie Pajęczno



Źródło: materiały kontrolne NIK.

⁶⁷ Komenda Powiatowa PSP w Słubicach stwierdziła nieprawidłowość dotyczącą utrzymania pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych – podmiotem odpowiedzialnym za prawidłowe wykonanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

⁶⁸ Ponadto Komenda Powiatowa PSP w Słubicach stwierdziła nieprawidłowość dotyczącą utrzymania pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych – podmiotem odpowiedzialnym za prawidłowe wykonanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

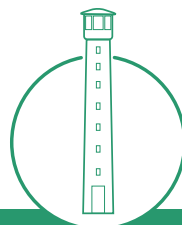
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 14

Nieprawidłowości stwierdzone przez PSP w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa



brak urządzenia i utrzymania w miejscu wyznaczonym w porozumieniu z Komendantem Powiatowym PSP bazy sprzętu do gaszenia pożaru lasu



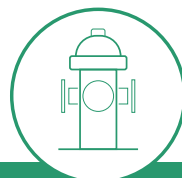
brak organizacji obserwacji i patrolowania lasów przez naziemne patrole przeciwpożarowe, patrole lotnicze lub punkty obserwacyjne



utrzymanie dojazdów pożarowych w sposób zapewniający przejezdnosć dla samochodów pożarowych lekkich, ale uniemożliwiających dojazd samochodami pożarowymi średnimi i ciężkimi



brak wskazania źródeł wody do celów przeciwpożarowych



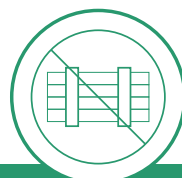
brak prawidłowego oznakowania stanowiska czerpania wody



brak właściwego utrzymania 30 m pasa przeciwpożarowego oddzielającego las od drogi publicznej



brak oznakowania wjazdu do lasu tablicami informacyjnymi i ostrzegawczymi



brak wskazania i oznakowania dróg wykorzystywanych jako dojazdy pożarowe

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Przykłady

Komenda Powiatowa PSP w Chrzanowie przeprowadziła trzy kontrole w gminach Trzebinia, Chrzanów i Alwernia, stwierdzając w trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych nieprawidłowości polegające na braku uzgodnienia projektu UPUL z Małopolskim Komendantem Wojewódzkim PSP (w przypadku jednej gminy), braku uzgodnienia z komendantem powiatowym PSP Sposobu postępowania na wypadek pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia dla obszarów leśnych (we wszystkich gminach), braku urządzenia i utrzymania w miejscu wyznaczonym w porozumieniu z komendantem powiatowym PSP bazy sprzętu do gaszenia pożaru lasu (we wszystkich gminach), braku oznakowania wjazdu do lasu tablicami informacyjnymi i ostrzegawczymi (w przypadku jednej gminy).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Komenda Powiatowa PSP w Myślenicach poinformowała w szczególności o braku w jednym przypadku możliwości dojazdu samochodami pożarniczymi – drogi dostosowane do przejazdu ciągnikiem, w drugim przypadku możliwość dojazdu samochodem lekkim, przed wejściem do lasu brak było tablic informacyjnych.

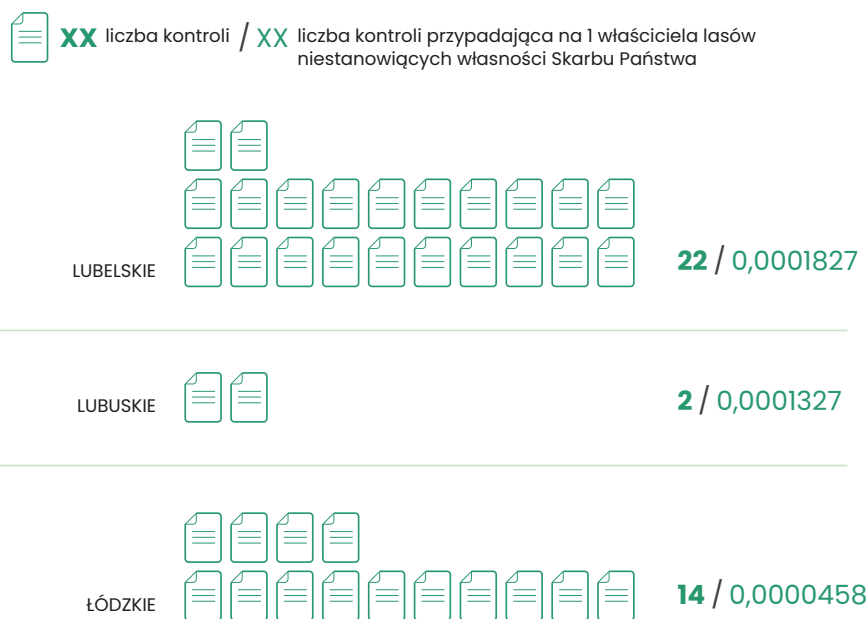
Komenda Powiatowa PSP w Pajęcznie wskazała w szczególności na takie nieprawidłowości jak brak uzgodnienia części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej UPUL z Łódzkim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi w dwóch obrębach ewidencyjnych; brak wskazania źródeł wody do celów przeciwpożarowych, brak oznakowania miejsc wjazdów do lasu za pomocą tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu; brak właściwego utrzymania 30 m pasa przeciwpożarowego oddzielającego las od drogi publicznej; brak wskazania i oznakowania dróg, które wykorzystywane są jako dojazdy pożarowe.

Działalność kontrolna PSP

27. Z informacji uzyskanych w Komendzie Głównej PSP wynika, że w objętych kontrolą województwach, w latach 2018–2020 (I półrocze), PSP przeprowadziła łącznie 60 kontroli (czynności kontrolno-rozpoznawczych) w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Tymczasem w ww. województwach występuje łącznie 147 powiatów, wliczając miasta na prawach powiatu, na terenie których występują grunty leśne prywatne lub gminne, a powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wynosi we wskazanych sześciu województwach 1 011 100 ha⁶⁹. W porównaniu z liczbą właścicieli lasów niepaństwowych, na terenie objętych kontrolą województw, liczba przeprowadzanych kontroli była niewielka (por. infografika nr 15).

Infografika nr 15

Liczba kontroli (czynności kontrolno-rozpoznawczych) przeprowadzonych przez PSP w 2019 r. w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa



⁶⁹ Obliczenia na podstawie: Rocznik Statystyczny Leśnictwa, GUS 2019, s. 37.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie informacji Komendy Głównej PSP oraz informacji starostw powiatowych.

Rozeznanie PSP
w zakresie
zabezpieczenia
przeciwpożarowego
lasów

28. W zakresie ochrony przeciwpożarowej starostowie bazują często na informacjach przekazywanych przez PSP, natomiast w okresie objętym kontrolą również Państwowa Straż Pożarna niejednokrotnie nie posiadała aktualnego pełnego rozpoznania w zakresie wypełniania obowiązków związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym lasów niepaństwowych.

Przykłady

Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Żaganiu, w okresie objętym kontrolą, tylko raz przeprowadziła czynności kontrolno-rozpoznawcze w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa – na działce należącej do osoby fizycznej, podczas gdy na terenie powiatu występowały tereny leśne stanowiące własność gmin o powierzchni 40 ha, 17 ha oraz 9,8 ha, które nie były obejmowane wskazanymi czynnościami w latach 2018–2020 (I półrocze).

Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Międzyrzeczu, w związku ze zleceniem przez NIK przeprowadzenia kontroli, poinformowała m.in., że nie posiadała informacji odnośnie obszarów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa (lasów gminnych, innych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, których właścicielami nie są osoby fizyczne), a tworzących samodzielnie lub wspólnie z innymi lasami kompleks leśny o powierzchni powyżej 300 ha.

Tymczasem pełne rozpoznanie w zakresie nadzorowanych lasów, w tym stanu ich zabezpieczenia pożarowego, stanowi podstawę do sprawowania rzetelnego i skutecznego nadzoru. Podejmowanie czynności kontrolno-rozpoznawczych, które odgrywają kluczową rolę w zakresie rozpoznania właściwego zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów, może być utrud-

nione w sytuacji braku wiedzy PSP na temat właścicieli nadzorowanych lasów. Ustalenia kontroli wskazują, że pracownicy PSP niejednokrotnie nie posiadają informacji, do kogo należy las.

Przykłady

Według informacji **Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Świdniku**, w latach 2018–2020 miało miejsce 29 pożarów lasów, w tym 26 w lasach, których własność była niemożliwa do ustalenia oraz trzy w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Zgodnie z informacją uzyskaną od **Komendanta Powiatowego PSP w Pajęcznie**, w latach 2018–2020, na terenie powiatu wystąpiło 51 pożarów, z czego w 2018 r. spośród 26 odnotowanych pożarów 22 miały miejsce na terenach leśnych o nieokreślonym właścicielu, w 2019 r. odnotowano 14 pożarów, w tym 13 na terenach leśnych o nieokreślonym właścicielu, w 2020 r. odnotowano 11 pożarów, spośród których osiem miało miejsce na terenach leśnych o nieokreślonym właścicielu.

29. Zaledwie w przypadku czterech skontrolowanych starostw (Międzyrzecz, Myślenice, Siedlce, Białogard⁷⁰) nie stwierdzono nieprawidłowości związanych ze sporządzaniem *L-03 sprawozdań o lasach prywatnych*. (osób fizycznych i prawnych). W pozostałych 20 starostwach, stanowiących 83,3% objętych kontrolą, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości, przy czym w 19 jednostkach sprawozdania zostały sporządzone w sposób nierzetelny, natomiast w jednym starostwie przekazano nieterminowo do GUS sprawozdanie za 2019 r. (Starostwo Powiatowe w Łukowie).

Prowadzenie
sprawozdawczości

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Radomsku** w sprawozdaniach statystycznych L-03 za lata 2018 i 2019 wykazano dane niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie powierzchni gruntów leśnych ogółem, powierzchni gruntów leśnych objętej aktualnymi UPUL oraz aktualnymi inwentaryzacjami stanu lasów, powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowanej przez jednostki Lasów Państwowych, pozyskania drewna (grubizny); zgodnie z wyjaśnieniami starosty, brak usystematyzowania przez starostwo sposobu przekazywania danych przez nadleśnictwa, skutkowało nieścisłościami w umieszczaniu ich w sprawozdaniach.

W **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie**, w sprawozdaniu statystycznym L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za 2019 r. wykazano ilości pozyskanego drewna niezgodne ze stanem faktycznym, tj. wynikającym ze świadectw legalności pozyskania drewna:

- dla gminy Pajęczno (miejskiej i wiejskiej) wykazano pozyskanie drewna w łącznej ilości 132 m³ (winno być 105 m³),
- dla gminy Kiełczygłów wykazano pozyskanie drewna w łącznej ilości 27 m³ (powinno być 538 m³),
- dla gminy Rząśnia wykazano 160 m³ (powinno być 166 m³),
- dla gminy Działoszyn wykazano 538 m³ (powinno być 523 m³),

co pracownicy starostwa wyjaśnili m.in. pomyłką wynikającą z nieprawidłowego podsumowania danych w rejestrach oraz nieuwzględnienia wszystkich świadectw w rejestrach.

⁷⁰ W Starostwie Powiatowym w Białogardzie w sprawozdaniach za 2017 r., 2018 r. i 2019 r. błędnie wypełniono dane związane z powierzchnią lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowaną przez służby powiatu nie ujmując w nich lasów stanowiących własność gminy, lecz po uzyskaniu z GUS telefonicznej informacji o błędach w sprawdzaniach, starostwo 6.03.2020 r. dokonało sprostowania przesyłając poprawioną informację za lata 2017–2019.

Nierzetelna sprawozdawczość w połączeniu z brakiem kontroli prowadzonych w nadleśnictwach mogła skutkować niewłaściwym obrazem (posiadanym przez starostów) nadzoru nad gospodarką leśną prowadzoną w lasach niepaństwowych oraz częściowo nieprawidłowymi danymi posiadanym przez GUS.

Nie w każdym z zawartych porozumień uregulowano kwestie przekazywania danych na potrzeby statystyki publicznej, czy też sprawozdawczości z zakresu realizowania powierzonych spraw. Kwestii sposobu przekazywania ww. informacji w porozumieniach nie uregulowało czterech spośród 16 starostów, którzy zawarli porozumienia.

Ponadto stwierdzono, że również nadleśnictwa sporządzały sprawozdania w sposób nierzetelny. W pięciu spośród 12 objętych kontrolą nadleśnictw wystąpiło nierzetelne lub nieterminowe sporządzenie wymaganych sprawozdań (nadleśnictwa: Babimost, Bełchatów, Łobez, Nowogard, Opoczno).

Przykłady

W **Nadleśnictwie Opoczno**, w 2019 r. sprawozdania do starostw oraz raport do RDLP sporządzono nierzetelnie, wykazując w nich niezgodne ze stanem faktycznym dane o ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna; w sprawozdaniach do starostw wskazano 652 świadectwa, a w raporcie do RDLP – 653, natomiast zgodnie z prowadzonym rejestrem wydano ich 655.

W **Nadleśnictwie Łobez** w sprawozdaniach do RDLP, za lata 2018–2019, niezgodnie ze stanem faktycznym podano, że powierzchnia lasów posiadających aktualne UPUL wynosiła 40 ha w 2018 r. oraz 43 ha w 2019 r., zamiast 47 ha w każdym z tych lat, natomiast aktualną inwentaryzację stanu lasu 530 ha w 2018 r. oraz 464 ha w 2019 r., zamiast odpowiednio 395 ha i 494 ha.

W **Nadleśnictwie Nowogard** sprawozdania ze sprawowanego nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa zostały przekazane do starostw z opóźnieniem wynoszącym od 10 do 100 dni.

Zawiadomienia w sprawie wykroczeń lub przestępstw

30. Do kwestii szkodnictwa leśnego odnoszą się zapisy rozdziału XIX *Kodeksu wykroczeń*, natomiast *Kodeks karny* w szczególności do powodowania zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym, przy czym stosownie do art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks postępowania karnego*⁷¹, instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

Skontrolowane starostwa co do zasady wywiązywały się z obowiązku zgłaszania do właściwych organów uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa stwierdzonego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Dziesięć starostw, czyli 41,7% skontrolowanych ujawniło od jednego do 17 przypadków uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia szkodnictwa leśnego lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

⁷¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.

Przykłady

Przykładowo, w okresie objętym kontrolą:

W **Starostwie Powiatowym w Płońsku** stwierdzono i zgłoszono 17 przypadków uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia szkodnictwa leśnego lub przestępstwa w lasach niepaństwowych, w tym: 14 zgłoszeń dotyczyło nielegalnego wyrębu lasu, dwa zgłoszenia dotyczyły grabieży dewastacyjnej, jeden przypadek dotyczył zrębu częściowego, w związku z czym skierowano zgłoszenia do właściwych organów.

Starostwo Powiatowe w Świdniku do Policji skierowało 11 zgłoszeń o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, dotyczących nielegalnego pozyskania drewna, nielegalnej zmiany lasu na uprawę rolną oraz zaśmiecania lasu; informacje o wynikach dokonanych zgłoszeń starostwo otrzymało w zakresie czterech spraw: w jednej skierowano do sądu wnioski o ukaranie, w jednej wszczęto dochodzenie, w dwóch – czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku o ukaranie do Sądu.

Starostwo Powiatowe w Poddębicach dwukrotnie zawiadomiło organy ścigania w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia wykroczenia polegającym na nielegalnym dokonaniu cięć dewastacyjnych drzewostanu, które nie zostały zgłoszone nadleśnictwu; w jednym przypadku nie ustalono osób odpowiedzialnych za dokonanie cięć dewastacyjnych, natomiast w drugim ustalono osobę odpowiedzialną za dokonanie wycinki drzew i założenie pola uprawnego niezgodnie z obowiązującym UPUL.

Po stwierdzeniu, przez **Nadleśnictwo Gryfino**, na jednej działce braku roślinności leśnej, starosta gryfiński złożył do Prokuratury Rejonowej w Gryfinie zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa określonego w art. 181 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* oraz w art. 158 i 159 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*. Zastępca Prokuratora Rejonowego w Gryfinie odmówiła wszczęcia postępowania wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu.

W 11 starostwach nie dokonywano ww. zgłoszeń z uwagi na fakt nieposiadania informacji dotyczących uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, w jednej jednostce zanotowano dwa przypadki, w których starostwo zostało powiadomione o możliwości popełnienia wykroczenia/przestępstwa, przy czym w pierwszym przypadku zostało to zgłoszone przez Straż Leśną, w drugim sytuacja dotyczyła wycinki drzew i kradzieży drewna, co zostało już zgłoszone Policji przez właścicielkę. Tylko w przypadku jednego starostwa stwierdzono zaniechanie obowiązku przedmiotowego zawiadomienia, gdy powinno zostać wystosowane:

Przykład

Posiadając wiedzę o wycince drzew na powierzchni 0,1743 ha położonej na terenie Chodelskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, prowadzący postępowanie o zmianę lasu na użytek rolny na tej powierzchni pracownicy **Starostwa Powiatowego w Opolu Lubelskim**, nie ustalili kto i na jakiej podstawie jej dokonał lub nie skierowali zawiadomienia do odpowiednich organów w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, przyjmując jednocześnie wyjaśnienia właścicieli, w których informowali, że w chwili zakupu nieruchomości na jej powierzchni rośło kilka drzew, po których pozostały pnie.

Niewykorzystany potencjał lasów

31. W latach objętych kontrolą, spośród ponad 330 tys. właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, tylko jeden podjął udokumentowane starania mające na celu przeciwdziałanie suszy lub powodzi.

Przykład

Do **Starostwa w Biłgoraju** wpłynął wniosek związany z zamiarem utworzenia na terenie oznaczonym w ewidencji gruntów jako las, zbiornika wodnego w ramach walki z suszą.

Zdaniem NIK, istotne jest zachęcanie właścicieli lasów do wykorzystania potencjału obszarów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa do łagodzenia ekstremalnych zjawisk (powodzi, suszy). Takie działania są możliwe i skuteczne, co potwierdzają działania prowadzone przez Lasy Państwowe. W wyniku projektów małej retencji, realizowanych od 2007 r., w ponad połowie wszystkich nadleśnictw remontowano lub budowano obiekty hydrotechniczne, mające na celu m.in. spowolnienie tempa odpływu wód opadowych oraz wzrost objętości retencionowanej wody. Wskazane działania wpływały na podtrzymanie poziomu wód gruntowych i poprawę warunków wilgotnościowych, a tym samym na przeciwdziałanie suszy. Do końca 2015 roku w Lasach Państwowych powstało ponad 7100 tego typu obiektów, a obecnie realizowany jest m.in. *Kompleksowy projekt adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatu*⁷².

Doradztwo

32. Skontrolowane nadleśnictwa co do zasady udzielały doradztwa, do którego zostały zobligowane na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy *o lasach*, zgodnie z którym nadleśniczy udziela właścicielowi lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa pomocy, na jego wniosek, poprzez doradztwo w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej.

Starostwa, w przypadku których nie zawarto porozumienia z nadleśniczym, nie opracowały procedur w zakresie prowadzonego doradztwa. Było ono co do zasady realizowane w formie bezpośredniego kontaktu z właścicielami lasów.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju** nie opracowano procedur dotyczących doradztwa właścicielom lasów w zakresie realizacji zadań przewidzianych w UPUL; starosta podał, że pracownicy wydziału informują właścicieli lasów o nałożonych na nich zadaniach na bieżąco, podczas kontaktów przy załatwianiu spraw wynikających z nadzoru w lasach; ponadto działania takie prowadzone są w ramach postępowań dotyczących wykonywania UPUL (m.in. dyżury w gminach, narady).

W **Starostwie Powiatowym w Żaganiu** nie opracowano procedur, jednakże w ramach wykonywanych obowiązków, pracownik prowadził doradztwo w toku czynności terenowych, np. w zakresie pomocy właścicielom lasów w wyznaczaniu drzew przeznaczonych do wycinki w ramach zabiegów pielęgnacyjnych, koniecznością podejmowania niezbędnych działań związanych z szeroko rozumianą ochroną przeciwpożarową, utrzymywaniem porządku w lesie; przekazywano także zainteresowanym właścicielom lasów materiały informacyjno-edukacyjne w formie broszurek, ulotek, poradników.

⁷² <https://www.ckps.lasy.gov.pl/pl/adaptacja-na-terenach-nizinnych> [dostęp 30.11.2020 r.]; https://www.ckps.lasy.gov.pl/pl/aktualnosci/-/asset_publisher/q36V141HqFOx/content/czy-mala-retencja-moze-ochronic-nas-przed-susza-/pop_up?_101_INSTANCE_q36V141HqFOx_viewMode=print&_101_INSTANCE_q36V141HqFOx_languageId=pl_PL [dostęp: 11.12.2020 r.].

W przypadku podpisania porozumień, prowadzenie doradztwa niejednokrotnie zlecane było pracownikom nadleśnictw.

Przykłady

Starosta zduńskowski wyjaśniła, że niewypracowanie procedur w zakresie szeroko rozumianego doradztwa właścicielom lasów w realizacji zadań przewidzianych w UPUL wynikało z faktu podpisania porozumień z nadleśnictwami – doradztwo prowadzone przez osoby posiadające kontakt w terenie z właścicielami lasów.

W przypadku **Starostwa Powiatowego w Siedlcach**, na podstawie zawartych porozumień nadleśnictwo realizowało doradztwo w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej; zgodnie z wyjaśnieniami starosty, w ramach nadzoru pracownicy nadleśnictwa pełnili dyżury w urzędach gmin, podczas których prowadzili również doradztwo.

W związku z powierzeniem przez **Starostę Powiatu Płońskiego** nadzoru nad gospodarką leśną właściwym nadleśniczym doradztwo i instruktaż dla właścicieli lasów niepaństwowych prowadzili leśniczowie i nadleśniczowie, a podstawowe informacje zawarte w UPUL były przekazywane właścicielom lasów podczas wizyt interesantów oraz telefonicznie.

33. Jako utrudnienia i ograniczenia w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowanym nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa pracownicy starostw wskazywali w szczególności:

- duże rozdrobnienie działek leśnych (na łączną powierzchnię lasu należąca do jednego właściciela niejednokrotnie składa się kilkanaście niewielkich działek położonych w różnych częściach kompleksu leśnego), ich rozproszenie, stosunkowo niewielka powierzchnia przypadająca na jednego właściciela;
- wzajemne przenikanie się gruntów prywatnych i będących własnością Skarbu Państwa;
- brak oznaczenia granic nieruchomości;
- nieuregulowany stan prawny wielu nieruchomości leśnych, często nieaktualne dane w ewidencji gruntów, brak aktualnych danych dotyczących właścicieli działek leśnych (utrudnienie w zakresie nawiązania kontaktu i podjęcia w porę odpowiednich działań);
- brak zainteresowania ze strony właścicieli wykonywaniem zabiegów hodowlanych (wezwania do wykonania cięć wiążą się z niechęcią, a czasem nawet agresją ze strony właścicieli lasów);
- niejasne zapisy w ustawach i rozporządzeniach dotyczących lasów, w szczególności nieprecyzyjne przepisy dotyczące tworzenia i zatwierdzania UPUL (np. brak doprecyzowania w art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy *o lasach* kwestii finansowania sporządzania dokumentacji urzędzeniowej);
- ograniczone środki finansowe, w tym związane z kosztami podróży służbowych, na działania związane z nadzorem nad lasami (pomimo, że należy to do zadań starostwa, nie ma ono z tego tytułu przychodów, np. części kwoty podatku leśnego);
- brak sprzętu technicznego i pomiarowego, samochodu przystosowanego do poruszania się po drogach gruntowych i leśnych;
- problemy w pozyskaniu kadry posiadającej wykształcenie leśne.

Utrudnienia
i ograniczenia

Skontrolowane nadleśnictwa podnosiły natomiast w szczególności kwestie:

- braku dokumentacji urządzeniowej;
- dużego rozdrobnienia działek leśnych oraz dużej liczby działek o nieuregulowanym statusie prawnym;
- braku elektronicznego dostępu do ewidencji gruntów i budynków, braku dostępu do bazy danych rejestru działek;
- trudności w identyfikacji działek – nieuregulowane granice działek pomiędzy sąsiadującymi działkami, brak wiedzy właścicieli na temat przebiegu granic działek, przy jednoczesnym niezaznaczeniu ich na gruncie;
- nieaktualnych danych właścicieli działek w UPUL;
- znacznych odległości działek leśnych od miejsc zamieszkania właścicieli;
- braku ogólnej wiedzy właścicieli lasów na temat prowadzenia gospodarki leśnej oraz znajomości obowiązujących przepisów w przedmiotowym zakresie.

5.3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Zbadane postępowania lub decyzje administracyjne wydawane przez starostów były w większości nieprawidłowe. W następstwie powyższego część rozstrzygnięć naruszała zasady dotyczące gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Niepełne informacje w zakresie stopnia realizacji obowiązków i wykonywania zadań przez właścicieli lasów przekładały się na niewielką liczbę postępowań administracyjnych. Brak zdecydowanych działań w zakresie wszczynania postępowania egzekucyjnego mógł skutkować lekceważeniem wydanych decyzji i osłabiać poczucie obowiązku przestrzegania prawa.

5.3.1. Prowadzenie postępowań administracyjnych

Decyzje
administracyjne

1. W okresie objętym kontrolą dwudziestu czterech starostów wydało łącznie 1080 decyzji administracyjnych w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Najwięcej z nich (545) dotyczyło pozyskania drewna. Czterej nadleśniczowie, na mocy kompetencji przyznanych w drodze porozumień zawartych ze starostami wydali łącznie 3901 decyzji, dotyczących głównie (995) zadań związanych z usuwaniem posuszu⁷³. Wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji powierzono sześciu⁷⁴ nadleśniczym, spośród 12 skontrolowanych.

Starostowie, którzy nie zawierali porozumień wydali łącznie 465 decyzji administracyjnych dotyczących lasów niepaństwowych, przy czym w przypadku części starostw liczba wystawionych decyzji była znikoma.

⁷³ Posusz – drzewa martwe lub zamierające w drzewostanie na skutek opanowania przez szkodniki, zbytniego zagęszczenia, zmian w środowisku itp. <http://www.encyklopedialesna.pl>, [dostęp: 29.11.2020 r.].

⁷⁴ W tym Nadleśniczemu Nadleśnictwa Świdnik, któremu porozumieniem z 2010 r. powierzono wydawanie decyzji administracyjnych, natomiast porozumienie z 2019 r. nie obejmowało wydawania tych decyzji, a jedynie wnioskowanie do Prezydenta o ich wydanie.

Przykłady

Przykładowo, w okresie objętym kontrolą:

Starosta pajęczański wydał zaledwie jedną decyzję administracyjną, w sytuacji w której w latach 2018–2020 dokumentacją urzędzeniową nie objęto odpowiednio 40,3%, 72,2% i 17,6% powierzchni nadzorowanych lasów.

Starosta biłgorajski wydał 25 decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych, a w 2018 roku aktualną dokumentacją urzędzeniową objęte było 36,6% powierzchni nadzorowanych gruntów leśnych, na dzień 31.12.2019 r. – 56,7%, a na 30.06.2020 r. – 66,2%.

W **Starostwie Powiatowym w Biłgoraju** nie stwierdzono przypadków, w których nie prowadzono postępowań administracyjnych, bądź nie wydano decyzji, pomimo dysponowania informacjami o niewykonywaniu przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z ustawy *o lasach*. W **Starostwie Powiatowym w Pajęcznie** również, w latach 2018–2020, nie stwierdzono przypadków niewykonania przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z ustawy *o lasach*.

W toku kontroli ustalono, że część starostów nie posiadała informacji na temat wywiązywania się właścicieli lasów z obowiązków, np. w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Brak wiedzy mógł się przekładać na brak wszczynania postępowań administracyjnych, a w konsekwencji egzekwowania wywiązywania się przez właścicieli lasów z obowiązków.

2. Spośród zbadanych 218 decyzji administracyjnych starostów, 166 zawierało błędy lub zostało wydanych w wyniku przeprowadzenia wadliwego postępowania administracyjnego. Najczęstszymi błędami były w szczególności:

- niezapewnienie wszystkich praw stronom postępowania administracyjnego,
- zła podstawa prawna przytaczana w decyzjach,
- brak podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia przy danym stanie faktycznym,
- niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia,
- długotrwałe prowadzenie postępowań.

**Wadliwość
postępowań
administracyjnych**

Przykład

W **Starostwie Powiatowym w Słubicach** w 22,2% postępowań administracyjnych prowadzonych w 2019 roku, organ nie poinformował stron o możliwości wglądu w akta sprawy, a w 77,8% postępowań organ nie poinformował o możliwości sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów.

3. Spośród zbadanych 357 decyzji wydanych przez nadleśniczych w imieniu starosty stwierdzono błędy w 129 postępowaniach lub decyzjach administracyjnych.

Przykład

W **Nadleśnictwie Łuków** w postępowaniach administracyjnych zakończonych wydaniem, w latach 2018–2019, decyzji dotyczących lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, naruszono niektóre zasady i przepisy określone w Kpa (we wskazanym okresie Nadleśniczy wydał siedem decyzji administracyjnych dotyczących lasów niepaństwowych):

- w przypadku wszystkich sześciu decyzji, które odnosiły się do wyrażenia (lub niewyrażenia) zgody na zwiększenie pozyskania drewna ponad wielkość wynikającą z UPUL, podano nieprawidłową podstawę prawną wydania

decyzji; wskazano art. 23 ust. 1 ustawy *o lasach*, odnoszący się do dokonywania zmian w UPUL, nie zaś art. 23 ust. 4 tej ustawy, dotyczący pozyskania drewna niezgodnie z UPUL, a więc sytuacji, której dotyczyły wnioski;

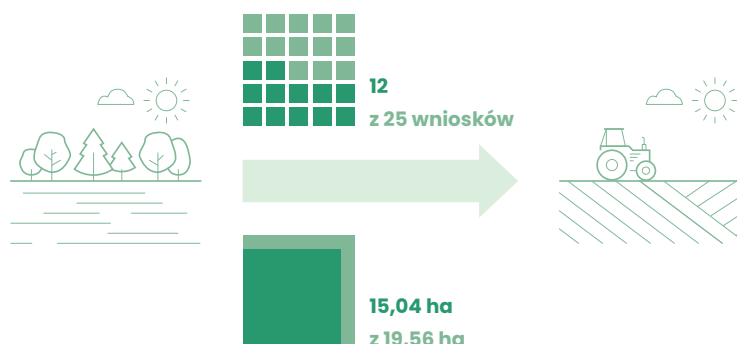
- w czterech postępowaniach nie zebrano w sposób wyczerpujący i nie rozpatrzono całego materiału dowodowego, wbrew art. 77 § 1 Kpa;
- dokumenty sporządzane przez pracowników Nadleśnictwa (nazwane np. *notatkami z lustracji, notatkami służbowymi*) dotyczyły czynności o charakterze oględzin, których przedmiotem był drzewostan na działkach leśnych lub stan techniczny budynków stanowiących własność wnioskodawców; strony nie były uprzednio pisemnie zawiadamiane o miejscu i terminie przeprowadzenia tego dowodu⁷⁵, pomimo że obowiązek powiadomienia wynikał z art. 79 § 1 Kpa; treść samych notatek nie potwierdzała, czy strony brały udział w czynnościach – wyjątek stanowi notatka zgromadzona w sprawie zakończonej wydaniem decyzji nr ZG.750.1.2019, notatka nie zawiera jednak niektórych elementów przewidzianych dla protokołu przepisami art. 68 § 1 Kpa;
- w postępowaniach (z jednym wyjątkiem) nie informowano stron o możliwości wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów (wbrew art. 73 § 1 Kpa w zw. z art. 9 Kpa), nie zapewniono stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji nie umożliwiono im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 Kpa).

**Dowolność
przy zmianie lasu
na użytek rolny**

4. Stosownie do art. 13 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach*, zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów, a decyzje w powyższym zakresie w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wydaje starosta na wniosek właściciela lasu. Analiza stosowania przez starostów przedmiotowego przepisu wykazała, że spośród 25 zbadanych decyzji⁷⁶ dotyczących przekształcenia 19,5611 ha lasów, aż 12 decyzji obejmujących 15,0441 ha (por. infografika nr 16) zawierało istotne błędy lub zostało wydane po przeprowadzeniu nierzetelnego postępowania administracyjnego.

Infografika nr 16

Pozytywne dla wnioskodawców decyzje o zmianie lasu na użytek rolny, wydane z błędami lub w toku wadliwej procedury



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

⁷⁵ Jedynie w jednym postępowaniu, przed wydaniem 6 maja 2019 r. decyzji nr ZG.750.1.2.2019 w sprawie braku zgody na zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna, stronę poinformowano pismem z 29 marca 2019 r. (doręczonym 2 kwietnia 2019 r.), że istnieje konieczność przeprowadzenia oględzin opisywanej przez wnioskodawcę szkody w budynku gospodarczym, w związku z czym Nadleśnictwo, po otrzymaniu zgody właściciela, ustali termin oględzin. W piśmie z 19 kwietnia 2019 r. (doręczonym 23 kwietnia 2019 r.) wnioskodawcę poinformowano m.in., że dotychczas nie przekazał on stosownej zgody Nadleśnictwu.

⁷⁶ Wydanych przez 13 starostów, do których wpływały wnioski rozpatrywane pozytywnie przez ten organ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Starostowie, korzystając z uprawnienia określonego w art. 13 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach* (*zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów*) wydawali decyzje, które nie tylko nie uwzględniały przesłanki *szczególnie uzasadnionej potrzeby*, ale również takie, które stanowiły odstępstwo od zasad dotyczących lasów (art. 8 ustawy *o lasach*) określających, że gospodarkę leśną prowadzi się z zachowaniem powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, powiększania zasobów leśnych.

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim, właściciel gruntów leśnych (położonych 2,5 km od granicy miasta powiatowego) wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji zezwalającej na zmianę lasów na użytki rolne określając m.in., że działkę planuje przeznaczyć na cele rolno-budowlane, a w przyszłości pod zabudowę; decyzją z 20.08.2018 r. starosta wyraził zgodę (w trybie art. 13 ust. 2 ustawy *o lasach*) na zmianę lasu o powierzchni 3,08 ha na użytki rolne; kontrola NIK wykazała, że z terenu działki wycięto drzewa, na nieruchomości znajdowały się już jedynie pojedyncze stopy drewna akacjowego do wywiezienia, zaś sam teren działki został ogrodzony metalową siatką (por. zdj. nr 7–10); właściciel samowolnie pozyskał drewno z działki (nie występował o wydanie decyzji zezwalającej na wycinkę drzew lub o wystawienie świadectw legalności pochodzenia drewna);

Zdjęcie nr 7

Działka o powierzchni 3,08 ha, w zakresie której właściciel uzyskał w Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim pozytywną decyzję o zmianie lasu na użytek rolny



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 8

Sąsiedztwo działki, w zakresie której właściciel uzyskał w Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim pozytywną decyzję o zmianie lasu na użytek rolny



Źródło: materiały kontrolne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 9 i nr 10

Działka o powierzchni 3,08 ha, z której właściciel pozyskał drewno bez jego uprzedniego zalegalizowania



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Żaganiu w dniu 28.11.2019 r. została wydana decyzja orzekająca o wyrażeniu zgody na zmianę gruntów leśnych o łącznej powierzchni 5,0244 ha na użytek rolny, w sytuacji gdy z treści dokumentów zgromadzonych w sprawie nie wynikało, że istniały przesłanki do jej wydania; sprawa została wszczęta na wniosek właścicieli, którzy uzasadnili go m.in. tym, że powstały w wyniku wylesienia grunt rolny planują zagospodarować w prowadzonym gospodarstwie rolnym w celu poprawy dochodowości gospodarstwa, w szczególności jego płynności finansowej; podczas postępowania administracyjnego nie przeprowadzono wizji lokalnej na miejscu, a za szczególnie uzasadnioną potrzebę zostało przyjęte (bez weryfikacji podnoszonych przez wnioskodawców argumentów), że właściciele są rolnikami prowadzącymi duże gospodarstwo rolne i pozytywna decyzja ułatwi im prowadzenie działalności rolniczej bez zakłóceń; w ramach kontroli NIK ustalono, że na gruncie posadowione były wiatraki energetyczne (por. zdj. nr 11).

Zdjęcie nr 11

Farma wiatrowa na gruncie rolnym



Źródło: materiały kontrolne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

W Starostwie Powiatowym w Międzyrzeczu, decyzją z 25.07.2019 r. zezwolono właścicielowi działki o powierzchni 0,28 ha (położonej 350 m od granic miasta, 75 m od drogi asfaltowej prowadzącej w kierunku autostrady A2) na zmianę lasu na użytek rolny; w aktach postępowania administracyjnego, brak było wykazania wystąpienia przesłanki ustawowej – *szczególnie uzasadnionej potrzeby*; w uzasadnieniu decyzji stwierdzono jedynie, iż wnioskodawca zamierza zmienić użytek leśny na rolę celem zwiększenia powierzchni upraw rolnych, gdyż usytuowanie działki leśnej pośrodku gruntu rolnego w znacznym stopniu utrudnia prowadzenie właściwej gospodarki agrotechnicznej (por. zdj. nr 12); w toku kontroli NIK ujawniono ponadto, że przedmiotowa nieruchomość położona jest na obszarze specjalnej ochrony ptaków⁷⁷ Natura 2000 (PLB080005, Jeziora Pszczewskie i Dolina Obry) oraz na obszarze siedliskowym⁷⁸ Natura 2000 (PLH080002, Rynna Jezior Obrzańskich), a w toku postępowaniu administracyjnego w starostwie nie przedstawiono obligatoryjnego rozstrzygnięcia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia potencjalnie znacząco oddziałującego na środowisko; w myśl § 3 ust. 1 pkt 88a i 88c *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*⁷⁹ do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się zmianę lasu, o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokrytego roślinnością leśną (drzewami i krzewami oraz runem leśnym) lub wylesienie mające na celu zmianę sposobu użytkowania terenu jeżeli dotyczy enklaw pośród użytków rolnych lub na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 (obszary Natura 2000) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Zdjęcie nr 12

Działka o powierzchni 0,28 ha, z której usunięto drzewa, a właściciel uzyskał pozytywną decyzję o zmianie lasu na użytek rolny m.in. pomimo braku wykazania uzasadnienia



Źródło: materiały kontrolne NIK.

⁷⁷ Występują gatunki prawnie chronione w Polsce oraz co najmniej 15 gatunków ptaków z Załącznika I Dyrektywy Ptasiej oraz 3 gatunki z Polskiej Czerwonej Księgi (PCK).

⁷⁸ Występują siedliska różnych typów (w tym 7 rodzajów siedlisk z Załącznika I Dyrektywy Siedliskowej). Szczególnie ważne są priorytetowe zbiorowiska łągów oraz jeziora eutroficzne z charakterystyczną roślinnością.

⁷⁹ Dz. U. Nr 1839. Poprzednio: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem nierzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników oraz brakiem skutecznego nadzoru nad nimi. Za szczególnie uzasadnione potrzeby właścicieli (art. 13 ust. 2 ustawy *o lasach*) starostowie uznawali również następujące sytuacje:

- potrzeba zwiększenia areалу do prowadzonej produkcji rolnej (Starostwo Powiatowe w Łukowie);
- niskie dochody oraz odlesienie działki w celu zwiększenia uprawy gruntów rolnych (Starostwo Powiatowe w Poddębicach);
- zamiar wykonania stawu rybnego w związku z rozwojem działalności agroturystycznej oraz utworzeniem gospodarstwa wielofunkcyjnego (Starostwo Powiatowe w Opolu Lubelskim);
- uprawę jagodnika, który miał poprawić trudną sytuację materialną właścicieli (Starostwo Powiatowe w Stargardzie);
- planowane powiększenie powierzchni posiadanych pól i zwiększenie możliwości produkcyjnych (Starostwo Powiatowe w Sochaczewie);
- planowanie wykorzystania działki jako łąki do wypasu bydła (Starostwo Powiatowe w Poddębicach).

Zdaniem NIK, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy *o lasach*, zmiana lasu na użytek rolny dopuszczalna jest jedynie w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą NSA (np. sygn. II OSK 779/18) wyraz *potrzeba* w języku polskim oznacza, że coś jest potrzebne, nieodzowne, że zachodzą okoliczności zniewalające do postąpienia tak, a nie inaczej. Słowo *potrzeba* łączy się z elementem pewnego przymusu sytuacyjnego. Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi więc być dla właściciela czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów. Nie wystarcza również wykazanie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu. Konieczne jest jeszcze wykazanie ich szczególnego charakteru (wyroki NSA: sygn. II OSK 1448/10, sygn. II OSK 2196/14; sygn. II OSK 801/18).

Przykład

Ponadto, podczas kontroli w **Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim** ujawniono, że pomimo ujęcia w ewidencji gruntów i budynków działki jako lasy (Ls) o powierzchni 0,3728 ha, faktycznie w terenie były to m.in. staw (o powierzchni 0,18 ha) oraz łąka (o powierzchni 0,04 ha) położone w niedalekiej odległości (kilkadziesiąt metrów) od zabudowań znajdujących się w centrum miejscowości letniskowej (por. zdj. nr 13). Właściciel działki nie występował o zmianę lasu na inny użytek.

Zdjęcie nr 13

Działka o powierzchni 0,3728 ha, użytkowana faktycznie częściowo jako staw, zamiast ujawnionego w ewidencji lasu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

5.3.2. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych

1. Zasada obligatoryjnego wszczęcia i prowadzenia egzekucji, wskazana w art. 6 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne* stanowi, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Stosownie do art. 7 § 1 i 2 ww. ustawy, organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. W art. 1a pkt 12 lit. b cyt. ustawy wyszczególniono, w zakresie postępowania egzekucyjnego dotyczącego obowiązków o charakterze niepieniężnym, takie środki egzekucyjne jak np. grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie nieruchomości i przymus bezpośredni. Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia (art. 15 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne*).

2. Analiza działań starostów w zakresie egzekucji zobowiązań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa ujawniła, że zaledwie dwóch starostów⁸⁰ podejmowało działania zmierzające do przymusowego wykonania zobowiązań przez właścicieli lasów (dotyczących wykonania prac, których skutkiem miało być uprzątnięcie pasów przeciwpożarowych oraz usunięcie posuszu, a także przeprowadzenia melioracji agrotechnicznej i odnowienie powierzchni lasu na obszarze

Obligatoryjność
wszczęcia
i prowadzenia
egzekucji

Nieegzekwowanie
wykonywania
zobowiązań

⁸⁰ Starosta radomszczański i starosta świdnicki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ok. 0,7 ha). Pozostali starostowie nie egzekwowali zobowiązań w trybie egzekucji administracyjnej. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie stosowano wykonania zastępczego.

Przykłady

W **Starostwie Powiatowym w Słubicach** wydano łącznie dziewięć decyzji nakazujących wykonanie obowiązków i zadań zawartych w decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów (art. 24 ustawy *o lasach*); w trzech przypadkach właściciele wykonali obowiązki wynikające z przedmiotowych decyzji, natomiast w sześciu przypadkach, co stanowiło 66,7% wydanych decyzji, właściciele nie wykonali nałożonych na nich obowiązków, a organ administracyjny nie wszczął postępowań egzekucyjnych;

Starosta sochaczewski nie nadzorowała i nie kontrolowała realizacji przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa postanowień zawartych w wydanych decyzjach administracyjnych.

Brak wszczynania postępowań egzekucyjnych współwystępował w kontrolowanych jednostkach z niewielką liczbą prowadzonych postępowań administracyjnych. Stwierdzony w toku kontroli brak wiedzy starostów w zakresie wywiązywania się przez właścicieli lasów z niektórych obowiązków, niewystarczające środki finansowe niezbędne do sprawowania aktywnego nadzoru stwarzają ryzyko niepodejmowania działań przez starostów na skutek nieposiadania informacji w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki leśnej.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Głównym celem kontroli było ustalenie, czy sprawowano nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w sposób prawidłowy.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy przygotowanie organizacyjne i kadrowe oraz posiadane środki finansowe były wystarczające do realizacji zadań?
2. Czy prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne i egzekucyjne?
3. Czy prawidłowo wykonywano zadania związane z gospodarką leśną?

Czynności kontrolne przeprowadzono w 36 jednostkach:

Zakres podmiotowy

- 24 starostwach powiatowych,
 - 12 nadleśnictwach Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.
- Kryterium doboru województw był udział lasów niepaństwowych w lasach ogółem. Jako kryteria doboru starostw przyjęto w szczególności powierzchnię (ha) lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatu. Do kontroli dobrano nadleśnictwa, które zawarły porozumienie lub porozumienia, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach* oraz których siedziby są zlokalizowane na terenie województw objętych kontrolą, przy uwzględnieniu maksymalnych wysokości przychodów osiąganych z tytułu podpisanych porozumień.

Działając na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy *o NIK*, skierowano 36 wystąpień pokontrolnych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek, w których sformułowano łącznie 110 wniosków pokontrolnych. Wnoszono w szczególności o:

Wnioski pokontrolne

- zapewnienie w Starostwie warunków kadrowych i finansowych do pełnej realizacji zadań związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, wynikających z ustawy *o lasach*;
- wdrożenie działań organizacyjnych mających na celu objęcie pełnym, aktywnym i bieżącym nadzorem lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- zagwarantowanie nadzoru zapewniającego prowadzenie przez właścicieli lasu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej;
- zwiększenie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- zintensyfikowanie działań nadzorczych nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli oraz oględzin nadzorowanych obszarów leśnych i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmowanie stosownych działań;
- opracowywanie inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- opracowanie całości wymaganej dokumentacji urzędniowej dla nadzorowanych lasów;
- egzekwowanie zawierania w UPUL informacji o kategorii zagrożenia pożarowego lasów;
- wykazywanie w *sprawozdaniach L-03 o lasach prywatnych* rzetelnych danych;

ZAŁĄCZNIKI

- terminowe przekazywanie rocznych sprawozdań o lasach prywatnych;
- bezzwłoczne wydanie decyzji nakazujących właścicielom wykonanie zabiegów ochronnych;
- systematyczną weryfikację aktualności danych ewidencyjnych dotyczących działek leśnych;
- egzekwowanie od właścicieli lasów wypełnienia obowiązków zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją gruntów;
- podejmowanie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności dokumentacji urzędzeniowej lasów ze stanem faktycznym;
- podjęcie działań zapewniających rzetelne prowadzenie postępowań administracyjnych oraz wydawanie decyzji na podstawie obowiązujących przepisów;
- podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania obowiązków;
- powierzanie umowami nadleśnictwom do nadzorowania lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w oparciu o prawidłowe wykazy oraz dokonywanie aneksów do umów w przypadkach zmian;
- egzekwowanie realizacji zadań wynikających z porozumień zawartych z nadleśnictwami;
- rzetelne sporządzanie i terminowe przesyłanie sprawozdań z realizacji zadań związanych z nadzorem nad lasami;
- wystawianie not księgowych w terminach gwarantujących rozliczenia ze starostwami w terminach wskazanych w zawartych porozumieniach,
- prawidłowe wystawianie świadectw legalności pozyskania drewna;
- rzetelne prowadzenie rejestru świadectw legalności pozyskania drewna,
- podejmowanie działań wyjaśniających, w tym zawiadamianie właściwych organów w przypadku podejrzenia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelne sporządzanie sprawozdań i przekazywanie danych zgodnych z danymi rzeczywistymi,
- legalizację drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na podstawie dokumentacji urzędzeniowej lub stosownych decyzji;
- wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością sporządzania sprawozdań o lasach prywatnych, prowadzenia postępowań administracyjnych oraz wydawania przez nadleśniczych świadectw legalności pozyskanego drewna.

Informacje o realizacji wniosków pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu na 23 lutego 2021 r. zrealizowano 76 wniosków (69,1%) oraz podjęto działania w celu realizacji kolejnych 10 wniosków (9,1 %).

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego

Jeden kierownik kontrolowanej jednostki złożył dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego, z czego jedno zostało oddalone, a jedno w całości uwzględnione.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 cyt. ustawy (legalności, gospodarności i rzetelności) w przypadku starostw powiatowych

ZAŁĄCZNIKI

oraz na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ww. ustawy (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności) w przypadku nadleśnictw.

Lata 2018–2020 (do zakończenia kontroli) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.

Czynności kontrole przeprowadzono w okresie od 19 czerwca 2020 r. do 30 października 2020 r.

W trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje w szczególności:

- od wszystkich (128) starostw położonych w województwach uwzględnionych w kontroli, dotyczące podstawowych danych w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa,
- z Komendy Głównej PSP, w zakresie dotyczącym zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa,
- z Komendy Głównej Policji, w zakresie dotyczącym wykroczeń i przestępstw dokonywanych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Komendy powiatowe (miejskie) Państwowej Straży Pożarnej przeprowadziły łącznie 44 kontrole doraźne, zlecone przez NIK, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK w związku z art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁸¹, dotyczące przestrzegania przepisów określających wymagania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (lasy gminne, inne lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, których właścicielami nie są osoby fizyczne).

Kontrola *Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa* (P/20/089) została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. W kontroli uczestniczyło sześć delegatur NIK: Delegatura w Krakowie, Delegatura w Lublinie, Delegatura w Łodzi, Delegatura w Szczecinie, Delegatura w Warszawie oraz Delegatura w Zielonej Górze. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej R/19/004 – *Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa*, przeprowadzonej w 2019 r. przez Delegaturę NIK w Zielonej Górze.

Okres objęty kontrolą

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Pozostałe informacje

Wykaz skontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Chrzanowie	Andrzej Uryga (od 22 listopada 2018 r.) Janusz Szczęśniak
2.		Starostwo Powiatowe Myślenicach	Józef Tomal
3.		Starostwo Powiatowe w Suchej Beskidzkiej	Józef Bałos

⁸¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.	Delegatura w Krakowie	Starostwo Powiatowe w Wieliczce	Adam Kociołek (od 20 listopada 2018 r.) Jacek Juszkiwicz
5.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Gromnik	Eugeniusz Piech
6.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Limanowa	Wojciech Łukacz (od 30 maja 2019 r.) Jan Legutko
7.	Delegatura w Lublinie	Starostwo Powiatowe w Biłgoraju	Andrzej Szarlip
8.		Starostwo Powiatowe w Łukowie	Dariusz Szustek
9.		Starostwo Powiatowe w Opolu Lubelskim	Dariusz Piotrowski
10.		Starostwo Powiatowe w Świdniku	Łukasz Reszka
11.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Łuków	Grzegorz Uss
12.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Świdnik	Adam Kot
13.	Delegatura w Łodzi	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie	Zbigniew Gajecki (od 23 listopada 2018 r.) Jan Rysia
14.		Starostwo Powiatowe w Poddębicach	Małgorzata Komajda (od 23 listopada 2018 r.) Ryszard Rytter
15.		Starostwo Powiatowe w Radomsku	Beata Pokora (od 30 stycznia 2018 r.) Andrzej Plutecki
16.		Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli	Hanna Iwaniuk (od 22 listopada 2018 r.) Wojciech Rychlik
17.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Bełchatów	Jarosław Zając
18.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Opoczno	Dawid Kosylak
19.	Delegatura w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Białogardzie	Piotr Pakuszto (od 19.11.2018 r.) Tomasz Hynda
20.		Starostwo Powiatowe w Gryfinie	Wojciech Konarski
21.		Starostwo Powiatowe w Stargardzie	Iwona Wiśniewska

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
22.	Delegatura w Szczecinie	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Tomasz Tamborski
23.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Łobez	Oktawian Dudziak (od 27 lipca 2019 r.) Wiesław Rymszewicz
24.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Nowogard	Tadeusz Piotrowski
25.	Delegatura w Warszawie	Starostwo Powiatowe w Otwocku	Cezary Łukaszewski (od 20 listopada 2018 r.) Mirosław Pszonka
26.		Starostwo Powiatowe w Płońsku	Elżbieta Wiśniewska (od 20 listopada 2018 r.) Andrzej Stolpa
27.		Starostwo Powiatowe w Siedlcach	Karol Tchórzewski (od 3 grudnia 2018 r.) Dariusz Stopa
28.		Starostwo Powiatowe w Sochaczewie	Jolanta Gonta
29.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Garwolin	Piotr Uścian-Szaciłowski (od 8 maja 2020 r.) Ryszard Świdorski (od 3 października 2018 r. do 7 maja 2020 r.) Jan Karwowski (do 2 października 2018 r.)
30.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Mińsk	Piotr Serafin
31.	Delegatura w Zielonej Górze	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	Grzegorz Garczyński (od 23 listopada 2018 r.) Mirosław Glaz
32.		Starostwo Powiatowe w Międzyrzeczu	Agnieszka Olender (od 22 listopada 2018 r.) Grzegorz Gabryelski
33.		Starostwo Powiatowe w Słubicach	Leszek Bajon (od 23 listopada 2018 r.) Marcin Jabłoński
34.		Starostwo Powiatowe w Żaganiu	Henryk Janowicz
35.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Babimost	Sławomir Majsner
36.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Trzciel	Bogdan Kowalczyk

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Jednostki skontrolowane w ramach kontroli rozpoznawczej			
37.	Delegatura w Zielonej Górze	Starostwo Powiatowe w Polkowicach	Kamil Ciupak (od 20 listopada 2018 r.) Marek Tramś
38.		Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich	Bogusław Kierus (od 19 listopada 2018 r.) Edward Tyranowicz
39.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Bolewice	Grzegorz Gaczyński (od 27 lipca 2019 r.) Tadeusz Szymański
40.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Karwin	Edward Buśko
41.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Skwierzyna	Włodzimierz Roślowski (od 14 września 2018 r.) Jan Piecyk Witold Koss
42.		Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Strzelce Krajeńskie	Grzegorz Jankowski

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

6.2.1. Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Pojęcie lasu

1. Stosownie do art. 3 ustawy *o lasach*, lasem jest grunt:

- o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym
- lub przejściowo jej pozbawiony przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;
- związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy *o lasach* definiuje gospodarkę leśną jako działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

2. Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa sprawuje starosta. W lasach, przez które przebiega granica powiatów, nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta, na którego terenie znajduje się większa część obszaru lasu. Starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu ww. nadzoru, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych – starosta przekazuje wówczas środki na realizację tego zadania (art. 5 ust. 1–3a ustawy *o lasach*).

Nadzór starosty

3. Stosownie do art. 8 ww. ustawy, gospodarkę leśną prowadzi się według zasad powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych.

Zasady prowadzenia
gospodarki leśnej

W celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów właściciele lasów są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do:

- wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów,
- zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych,
- ochrony gleby i wód leśnych.

W przypadku niewykonania ww. obowiązków, w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zadania właścicieli lasów określa, w drodze decyzji, starosta (art. 9 ust. 1–2 ustawy *o lasach*).

W razie wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów starosta, z urzędu lub na wniosek nadleśniczego, zarządza

wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, na koszt właściwych nadleśnictw (art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy *o lasach*).

Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy *o lasach*, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do:

- zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk;
- ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu;
- pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej,
- przebudowy drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 cyt. ustawy;
- racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu oraz pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego.

Obowiązki związane z zabezpieczeniem przeciwpożarowym

4. Stosownie do § 39 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów*, właściciele, zarządcy lub użytkownicy lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha:

- 1) organizują obserwację i patrolowanie lasów w celu wykrywania pożarów oraz alarmowania o ich powstaniu, zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów;
- 2) zapewniają i utrzymują źródła wody do celów przeciwpożarowych;
- 3) utrzymują dojazdy pożarowe wyznaczone w planie urządzenia lasu zgodnie z przepisami w sprawie zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów;
- 4) oznaczają stanowiska czerpania wody znakami zgodnymi z Polskimi Normami dotyczącymi znaków bezpieczeństwa;
- 5) urządzają i utrzymują w miejscach wyznaczonych, w porozumieniu z właściwymi miejscowo komendantami powiatowymi (miejskimi) Państwowej Straży Pożarnej, bazy sprzętu do gaszenia pożarów lasów, zgodnie z przepisami o zabezpieczeniu przeciwpożarowym lasów;
- 6) uzgadniają projekt planu urządzenia lasu, projekt uproszczonego planu urządzenia lasu oraz projekt planu ochrony parku narodowego, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego.

Stosownie do § 39 ust 5 ww. rozporządzenia, właściciel lub zarządca lasu umieszcza tablice informacyjne i ostrzegawcze dotyczące zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych, w uzgodnieniu z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej.

Zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 6 cyt. rozporządzenia, właściciele, zarządcy lub użytkownicy lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, uzgadniają m.in. projekt uproszczonego planu urządzenia lasu, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego.

Ustala się następujące kategorie zagrożenia pożarowego lasów: I kategoria zagrożenia pożarowego – duże zagrożenie; II kategoria zagrożenia pożarowego – średnie zagrożenie; III kategoria zagrożenia pożarowego – małe zagrożenie (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów), przy czym zaliczenia lasów do kategorii zagrożenia pożarowego lasów dokonuje się dla obszaru każdego nadleśnictwa albo parku narodowego w planach urządzenia lasu, uproszczonych planach urządzenia lasu albo planach ochrony parku narodowego (§ 2 ust. 2a ww. rozporządzenia). § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia stanowi, że w lasach o powierzchni powyżej 300 ha zaliczonych do I lub II kategorii zagrożenia pożarowego, w okresach oznaczonego dla tych lasów 1., 2. lub 3. stopnia lub prognozowanego stopnia zagrożenia pożarowego lasów, jest wymagane prowadzenie obserwacji mającej na celu wczesne wykrycie pożaru, zawiadomienie o jego powstaniu, a także podjęcie działań ratowniczych. Obserwacja lasów, o której mowa powyżej może być prowadzona ze stałych punktów obserwacji naziemnej, przez naziemne patrole przeciwpożarowe lub przez patrole lotnicze (§ 4 ust. 2). Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów wskazuje również m.in. na szczegóły dotyczące prowadzonej obserwacji, wyposażenia punktów obserwacyjnych, wymaganych parametrów dojazdów pożarowych.

5. Zgodnie z art. 12 ustawy *o lasach*, w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów, koszty zagospodarowania i ochrony związane z odnowieniem lub przebudową drzewostanu finansowane są z budżetu państwa. Decyzje w sprawie przyznania środków na pokrycie tych kosztów wydaje starosta, na wniosek właściciela lasu, po zaopiniowaniu przez nadleśniczego, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (w odniesieniu do lasów innych niż pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, będące w użytkowaniu wieczystym oraz przekazane w użytkowanie na mocy art. 40 ustawy *o lasach*).

Rekompensata
szkód

6. Zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów – w tych sprawach w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa decyzję wydaje starosta na wniosek właściciela lasu (art. 13 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach*). Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą NSA (np. sygn. II OSK 779/18) wyraz *potrzeba* w języku polskim oznacza, że coś jest potrzebne, nieodzowne, że zachodzą okoliczności zniewalające do postąpienia tak, a nie inaczej. Słowo *potrzeba* łączy się z elementem pewnego przymusu sytuacyjnego.

Zmiana lasu
na użytek rolny

Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi więc być dla właściciela czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów. Nie wystarcza również wykazanie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu. Konieczne jest jeszcze wykazanie ich szczególnego charakteru (wyroki NSA: sygn. II OSK 1448/10, sygn. II OSK 2196/14; sygn. II OSK 801/18).

Obowiązki zalesienia gruntów

7. Artykuł 14 ust. 4 ustawy *o lasach* nakłada na właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów niebędących w zarządzie Lasów Państwowych obowiązek zalesiania gruntów. Grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 14 ust. 3 cyt. ustawy) – właściciele lub użytkownicy wieczystości gruntów mogą otrzymać dotacje z budżetu państwa przeznaczone na całkowite lub częściowe pokrycie kosztów zalesienia tych gruntów. Decyzję w sprawie przyznania środków na pokrycie tych kosztów wydaje starosta na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, po zaopiniowaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej (art. 14 ust. 5 ww. ustawy).

Obowiązek cechowania drewna

8. Drewno pozyskane w lasach podlega ocechowaniu. Obowiązek cechowania drewna spoczywa na właścicielach lasów, przy czym drewno pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa cechuje starosta, który wystawia właścicielowi lasu dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna (art. 14a ust. 1–3 ustawy *o lasach*).

Stosownie do § 3 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna*, cechowania drewna dokonuje się w miejscu jego pozyskania.

Zgodnie z § 9 ww. rozporządzenia, cechowania drewna w lasach nie stanowiących własności Skarbu Państwa dokonuje się przez naniesienie, za pomocą tarczy, na drewno znaku w kolorze czarnym, w postaci liter oznaczających lasy nie stanowiące własności Skarbu Państwa i cyfr identyfikujących powiat, oraz przymocowanie płytki w kolorze niebieskim z cyframi określającymi kolejny numer sztuki albo stosu drewna (ust. 1). Cechowania drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa dokonuje starosta niezwłocznie po zawiadomieniu przez właściciela lasu o pozyskaniu drewna (ust. 3). Dokumentem stwierdzającym legalność pozyskania drewna jest świadectwo legalności pozyskanego drewna, którego wzór stanowi załącznik nr 6 do rozporządzenia (ust. 4).

Wymagania dobrej praktyki

9. W § 1 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej* określono wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (por. infografika nr 17).

Infografika nr 17

Wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej



przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej przeprowadza się **wizję terenową** w wydzieleniu leśnym albo na działce ewidencyjnej, na terenie których planowane są te prace, w celu sprawdzenia występowania **gatunków chronionych** lub potencjalnych miejsc ich występowania



przed przystąpieniem do prac z zakresu gospodarki leśnej tymczasowo **oznakowuje się** stanowiska, na których gatunki chronione występują, miejsca istotne dla **gatunków chronionych**, które należy zachować, lub w inny sposób zapewnia się znajomość tych stanowisk i miejsc przez wykonawcę prac



w przypadku ujawnienia występowania stanowisk gatunków chronionych lub potencjalnych miejsc ich występowania w trakcie prac, pkt 1 i 2 stosuje się odpowiednio, w tym w razie potrzeby niezwłocznie modyfikuje się sposób wykonywania prac oraz w razie potrzeby stosuje się odpowiednie działania **minimalizujące lub kompensujące wyrządzone szkody**



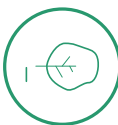
na brzegach zbiorników wodnych i cieków, w odległości **10 metrów od linii brzegowej**, należy **pozostawiać: zwalone pnie drzew, podszyt, duże kamienie** w celu ułatwienia zwierzętom **dostępu do wody** oraz migracji zwierząt



w okresie **lęgowym** ptaków **nie wycina się drzew**, na których zostały zidentyfikowane zasiedlone gniazda



drzewa dziuplaste pozostawia się **do ich naturalnego rozpadu**



martwe drzewa pozostawia się w celu zapewnienia ciągłości występowania martwego drewna, przy czym jego ilość nie może w szczególności stwarzać zagrożenia pożarowego lub ryzyka wystąpienia szkodliwych czynników biotycznych



enklawy śródleśne, w tym **polany i łąki**, na których stwierdzono stanowiska **gatunków chronionych** związanych z terenami otwartymi, należy utrzymywać w nie pogorszonym stanie poprzez usuwanie, w razie potrzeby, drzew i krzewów oraz koszenie z usuwaniem biomasy



w stanie naturalnym lub, w przypadkach szczególnych, zbliżonym do **naturalnego** pozostawia się śródleśne **zbiorniki i ciek wodne**



koryt cieków nie wykorzystuje się **do zrywki drewna**



wykonując odnowienia i zalesienia, należy uwzględniać:
a) regionalne uwarunkowania przyrodnicze,
b) regionalizację nasienną w rozumieniu przepisów o leśnym materiale rozmnożeniowym,
c) warunki siedliskowe i stan środowiska przyrodniczego



przed wykonaniem cięć związanych z generacyjną wymianą lasu należy **wybrać rodzaj cięć** odpowiedni do planowanego sposobu odnowienia: naturalnego albo sztucznego



odnowienie naturalne należy stosować wszędzie tam, gdzie drzewostan macierzysty, z którego ma powstać samosiew, jest pełnowartościowy i składa się z gatunków, które pożądane są w tym samym miejscu, warunki siedliskowe umożliwiają uzyskanie odnowienia naturalnego, a odnowienie to gwarantuje pokrycie powierzchni uprawy powyżej 50% oraz stabilność drzewostanu



w drzewostanach dojrzałych do odnowienia, użytkowanych cięciami zupełnymi o powierzchni powyżej 1 ha, pozostawia się **kępy starodrzewia** do naturalnego obumarcia, zajmujące nie więcej niż 5% powierzchni zrębu



nie stosuje się cięć zupełnych bezpośrednio przy źródłach, rzekach, jeziorach, torfowiskach i źródłiskach, a także w miejscach pamięci narodowej i kultu religijnego; w miejscach tych zaleca się pozostawianie naturalnych stref ekotonowych lub ich tworzenie, w szczególności poprzez sadzenie krzewów, w razie ich braku, oraz ich pielęgnowanie



wszędzie tam, gdzie wymagają tego środki techniczne planowane do zastosowania przy pracach pielęgnacyjnych, a także pozyskaniu i zrywce drewna, w drzewostanach wyznacza się **szlaki operacyjne w postaci pasów** powierzchni leśnej pozbawionej drzew i krzewów, których szerokość i rozmieszczenie umożliwiają prowadzenie prac z zakresu pielęgnowania lasu, pozyskania i zrywki drewna



chemiczne metody ochrony lasu mogą być stosowane tylko w przypadku braku możliwości lub braku zasadności zastosowania innych metod, przy czym przy wyborze środków ochrony roślin należy zawsze kierować się bezpieczeństwem ludzi, zwierząt i środowiska

Źródło: opracowanie własne NIK.

Dokumentacja urzędniowa lasów

10. Dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa sporządza się uproszczone plany urządzenia lasu, natomiast dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów (art. 19 ust. 2 i 3 ustawy *o lasach*).

Uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego, zgodnie z art. 19 ust. 5 ww. ustawy. Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy *o lasach*, w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia m.in. uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu.

Uproszczony plan urządzenia lasu jest sporządzany dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych – na zlecenie starosty, natomiast dla pozostałych lasów niebędących w zarządzie Lasów Państwowych – na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 ust. 1 ustawy *o lasach*).

Projekt uproszczonego planu urządzenia lasu wyklada się do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędu gminy. O wyłożeniu projektu uproszczonego planu urządzenia lasu wójt (burmistrz, prezydent miasta) informuje pisemnie właścicieli lasów, z zaznaczeniem, że uproszczony plan urządzenia lasu będzie podstawą naliczenia podatku leśnego. W terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu uproszczonego planu urządzenia lasu zainteresowani właściciele lasów mogą składać zastrzeżenia i wnioski w sprawie planu. Starosta wydaje decyzje w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków (art. 21 ust. 4 i 5 cyt. ustawy).

Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy *o lasach*, starosta, po uzyskaniu opinii właściwego terytorialnie nadleśniczego, zatwierdza uproszczony plan urządzenia lasu. W terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uproszczonego planu urządzenia lasu nadleśniczy może zgłosić zastrzeżenia. W razie upływu tego terminu uważa się, że nadleśniczy nie zgłasza zastrzeżeń (art. 22 ust. 3 ww. ustawy).

Stosownie do art. 22 ust. 5 cyt. ustawy, starosta nadzoruje wykonanie zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Na analogicznych zasadach dokonuje się zmiany (aneksem) uproszczonego planu urządzenia lasu. Pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasów (art. 19 ust. 3), jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych – decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta (art. 23 ust. 4 ustawy *o lasach*).

Wymagania przy sporządzaniu dokumentacji urzędniowej

11. Stosownie do § 1 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu*, przy sporządzaniu uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu uwzględnia się:

- wymogi hodowli, ochrony, zarządzania, ochrony przeciwpożarowej i użytkowania lasu;
- wymogi ochrony przyrody i krajobrazu oraz ochrony różnorodności biologicznej;

- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach ochronnych;
- planowany w aktach prawa miejscowego sposób zagospodarowania lasu i jego otoczenia;
- potrzeby racjonalnego kształtowania i ochrony zasobów wodnych.

Uproszczony plan urządzenia lasu i inwentaryzację stanu lasu sporządza się na okres 10 lat (§ 1 ust. 2). Paragraf 7 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że tryb sporządzania uproszczonego planu urządzenia lasu obejmuje sporządzenie w szczególności:

1. skróconego opisu lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, zawierającego informację o:
 - powierzchni poszczególnych drzewostanów, gruntów przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, a także gruntów przeznaczonych do zalesienia;
 - gatunku drzewa dominującego w drzewostanie, zwanego dalej *gatunkiem głównym*, jego wieku i bonitacji;
 - miąższości i zadrzewieniu drzewostanu;
 - siedliskowym typie lasu;
 - typie drzewostanu;
2. zestawienia powierzchni lasów ochronnych,
3. ogólnego opisu drzewostanów wraz z zestawieniem powierzchni gruntów i miąższości drzewostanu według gatunków głównych i ich wieku,
4. rejestru zawierającego:
 - zestawienie powierzchni lasów według gatunków głównych oraz ich wieku,
 - zadania w zakresie gospodarki leśnej;
 - wykaz rozbieżności między danymi ewidencyjnymi odnoszącymi się do gruntów objętych sporządzanym uproszczonym planem urządzenia lasu a stanem faktycznym tych gruntów;

(rejestr sporządza się według danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne*, osobno dla każdej działki ewidencyjnej – § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia);

5. kopii lub wyrysów mapy ewidencyjnej gruntów z oznaczeniem działek ujętych w sporządzanym uproszczonym planie urządzenia lasu.

Zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, dokumentację uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu sporządza się w formie opisu tekstowego, zestawień tabelarycznych, przedstawień graficznych oraz map tematycznych. Dokumentację, o której mowa powyżej sporządza się również w formie elektronicznej, w szczególności: w postaci baz danych, w postaci map cyfrowych, z wykorzystaniem geograficznych systemów informacji (GIS), w państwowym systemie odniesień przestrzennych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (§ 9 ust. 2).

12. Stosownie do art. 24 ustawy *o lasach*, jeżeli właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonuje obowiązków określonych w art. 13 cyt. ustawy albo nie wykonuje zadań zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3, w szczególności w zakresie:

Nakazywanie
wykonywania
obowiązków
w drodze decyzji

- ponownego wprowadzenia roślinności leśnej (upraw leśnych);
 - przebudowy drzewostanu;
 - pielęgnowania i ochrony lasu, w tym usuwania drzew opanowanych przez organizmy szkodliwe, a także złomów i wywrotów, zabiegów pielęgnacyjnych roślinności leśnej (upraw leśnych) w wieku do 10 lat, zabiegów w zakresie ochrony przeciwpożarowej;
- wówczas starosta nakazuje wykonanie tych obowiązków i zadań w drodze decyzji.

Środki funduszu leśnego

13. Zgodnie z art. 58 ust. 3 ustawy *o lasach*, środki funduszu leśnego przeznacza się m.in. na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa, inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych, cele określone w art. 13a ust. 1 (zadania wykonywane w celu realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej). Zgodnie z art. 58 ust. 3a, ww. środki mogą być przeznaczone m.in. na sporządzanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy *o lasach*.

Postępowanie administracyjne

14. Art. 6 Kpa stanowi, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Stosownie do art. 7 ww. ustawy, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ, przy czym przepisu tego nie stosuje się jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny (w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego), w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 7a § 1 i 2 ustawy).

Zgodnie z art. 10 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (§ 1). Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej powyżej tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (§ 2), przy czym organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny wskazanego odstąpienia (§ 3).

Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 1 i 2).

Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U. z 2020 r. poz. 346, ze zm.), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (art. 14 § 1 Kpa). Sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną* (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji (art. 14 § 2).

Zgodnie z art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone powyżej. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. (art. 35 § 2–5 Kpa).

Stosownie do art. 36 § 1 i 2 ww. ustawy, o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu).

Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu (art. 61 § 1 Kpa). Stosownie do art. 61 § 4 Kpa, o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie, a przy pierwszej czynności skierowanej do strony organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia RODO, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie (art. 61 § 5 Kpa).

Zgodnie z art. 64 § 2 Kpa, jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

Art. 67 § 1 stanowi, że organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. W szczególności sporządza się protokół (art. 67 § 2):

- przyjęcia wniesionego ustnie podania;
- przesłuchania strony, świadka i biegłego;
- oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej;
- rozprawy;
- ustnego ogłoszenia decyzji i postanowienia.

Protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole (art. 68 § 1 i § 2).

Zgodnie z art. 73 § 1 Kpa, strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów. Prawo to przysługuje również po zakończeniu postępowania.

Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa).

Art. 78 § 1 Kpa stanowi, że żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy. Organ administracji publicznej może nie uwzględnić ww. żądania, które nie zostało zgłoszone w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami, chyba że mają one znaczenie dla sprawy (art. 78 § 2).

Stosownie do art. 79 § 1 Kpa, strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem.

Zgodnie z art. 97 § 1 Kpa, organ administracji publicznej zawiesza postępowanie m.in.:

- w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony albo zarządcy sukcesyjnego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5 (który stanowi, że w sprawach dotyczących spadków nieobjętych jako strony działają osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej, a w ich braku – kurator wyznaczony przez sąd na wniosek organu administracji publicznej), a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);
- w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony;
- w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych;
- w razie wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego, gdy postępowanie toczyło się z udziałem zarządcy sukcesyjnego, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłego do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105);

- gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu (art. 98 § 1 ww. ustawy).

Stosownie do art. 104 § 1 Kpa, organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2).

Zgodnie z art. 105 § 1 Kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym (art. 105 § 2).

Art. 106 § 1 Kpa stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę (art. 106 § 2).

Stosownie do art. 107 § 1, decyzja zawiera:

- oznaczenie organu administracji publicznej;
- datę wydania;
- oznaczenie strony lub stron;
- powołanie podstawy prawnej;
- rozstrzygnięcie;
- uzasadnienie faktyczne i prawne;
- pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania;
- podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis elektroniczny;
- w przypadku decyzji, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego, sprzeciw od decyzji lub skarga do sądu administracyjnego – pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa, sprzeciwu od decyzji lub skargi oraz wysokości opłaty od powództwa lub wpisu od skargi lub sprzeciwu od decyzji, jeżeli mają one charakter stały, albo podstawie do wyliczenia opłaty lub wpisu o charakterze stosunkowym, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy.

Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3). Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości

ści żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania (art. 107 § 4) lub w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny (art. 107 § 5). Decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 109 § 1 Kpa). W przypadkach wymienionych w art. 14 § 2⁸² ustawy, decyzja może być stronom ogłoszona ustnie (art. 109 § 2).

Postępowanie egzekucyjne

15. Stosownie do art. 2 § 1 pkt 10 ustawy *postępowanie egzekucyjne*, egzekucji administracyjnej podlegają obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Art. 3 § 1 ww. ustawy stanowi, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 ustawy, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Zgodnie z art. 20 § 1 pkt 2 ustawy *postępowanie egzekucyjne*, organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej oraz obowiązków wynikających z decyzji i postanowień z zakresu administracji publicznej wydawanych przez samorządowe jednostki organizacyjne.

Art. 5a cyt. ustawy stanowi, że dane osobowe przetwarzane w celu wykonywania zadań wynikających z ustawy podlegają zabezpieczeniom zapobiegającym nadużyciom lub niezgodnemu z prawem dostępowi lub przekazywaniu polegającym co najmniej na:

- dopuszczeniu przez administratora danych do przetwarzania danych osobowych wyłącznie osób do tego uprawnionych;
- pisemnym zobowiązaniu osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych do zachowania ich w poufności;
- testowaniu i doskonaleniu stosowanych środków technicznych i organizacyjnych;
- zapewnieniu bezpiecznej komunikacji w sieciach teleinformatycznych, w szczególności poprzez pozyskiwanie danych osobowych i przekazywanie ich podmiotom zewnętrznym z wykorzystaniem technik kryptograficznych;
- zapewnieniu ochrony przed nieuprawnionym dostępem do systemów informatycznych organów;
- zapewnieniu integralności danych w systemach informatycznych organów;
- określeniu zasad bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych.

⁸² Art. 14 § 2 stanowi, że sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. *o świadczeniu usług drogą elektroniczną* (Dz. U. z 2020 r. poz. 344) lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Zasada obligatoryjnego wszczęcia i prowadzenia egzekucji, wskazana w art. 6 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne* stanowi, że w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Stosownie do art. 7 § 1 ww. ustawy, organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie.

Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków - środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego (art. 7 § 2).

W art. 1a pkt 12 lit. b cyt. ustawy wyszczególniono, w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym, takie środki egzekucyjne jak grzywna w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń i przymus bezpośredni.

Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne inaczej stanowią. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia (art. 15 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne*).

Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne*, organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego przez siebie wystawionego (art. 26 § 4 ww. ustawy).

Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą m.in. doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręceniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 pkt 1 i 2 ww. ustawy).

W art. 27 § 1 ww. ustawy wyszczególniono elementy składowe tytułu wykonawczego.

Zgodnie z art. 28 ustawy *postępowanie egzekucyjne*, we wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej wierzyciel powinien wskazać środek egzekucyjny, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym.

Stosownie do art. 30 ustawy *postępowanie egzekucyjne*, organ egzekucyjny w egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym może zastosować inny środek egzekucyjny niż wskazany we wniosku, jeżeli jest mniej uciążliwy dla zobowiązanego, a prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku. O powyższym organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela niebędącego jednocześnie organem egzekucyjnym.

Organ egzekucyjny i egzekutor są obowiązani odstąpić od czynności egzekucyjnych, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych,

albo gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego, organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych (art. 45 § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne*),

Zgodnie z art. 64b § 1 ustawy *postępowanie egzekucyjne*, wydatkami egzekucyjnymi są koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji, a w szczególności na opłacenie m.in. przejazdu i delegacji poborcy lub egzekutora, należności świadków, sporządzenia dokumentów, prowadzenia zarządu zajętej nieruchomości, wykonania zastępczego, zastosowania przymusu bezpośredniego.

Obszary Natura 2000

16. Stosownie do art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga m.in. projekt polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie leśnictwa i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku projektu zmiany dokumentu, o którym mowa powyżej (art. 46 ust. 2).

Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, organ opracowujący ww. projekt dokumentu oraz projekt zmiany takiego dokumentu, może, po uzgodnieniu z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i art. 58, odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli stwierdzi, że realizacja postanowień takiego dokumentu albo jego zmiany nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000, przy czym odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku ww. projektu dokumentu może dotyczyć wyłącznie projektu dokumentu dotyczącego obszaru w granicach jednej gminy (art. 48 ust. 3), a w przypadku projektu zmiany tego dokumentu odstąpienie może dotyczyć wyłącznie zmiany stanowiącej niewielką modyfikację przyjętego już dokumentu lub zmiany dotyczącej obszaru w granicach jednej gminy (art. 48 ust. 4 cyt. ustawy).

Stosownie do art. 51 ust. 1 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, organ opracowujący projekt, o którym mowa w art. 46 cyt. ustawy sporządza prognozę oddziaływania na środowisko.

Art. 55 ust. 1 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku* stanowi, że organ opracowujący projekt, o którym mowa m.in. w art. 46 bierze pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów, o których mowa w art. 57 i art. 58, oraz rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. Projekt, o którym mowa powyżej nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy *z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 (art. 55 ust. 2 cyt. ustawy).

Art. 34. ust. 1 ustawy *o ochronie przyrody* stanowi, że jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku roz-

wiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 (lista proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty), zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa powyżej, może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- 1) ochrony zdrowia i życia ludzi,
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego,
- 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego,
- 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej (art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

Zgodnie z art. 55 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, organ opracowujący projekt przekazuje przyjęty dokument wraz z podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3, właściwym organom, o których mowa w art. 57 i 58.

Zgodnie z art. 57. ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku dokumentów innych niż opracowywane i zmieniane przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej. W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest także dyrektor urzędu morskiego (art. 57 ust. 2). W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 57 ust. 4).

Zgodnie z art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny w przypadku dokumentów innych niż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz dokumenty opracowywane i zmieniane przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej. W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar dwóch województw lub obszar morski wzdłuż linii brzegu morskiego dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, na którego obszarze właściwości znajduje się większa część terenu lub obszaru morskiego, na którym

ma być realizowany ten dokument. Opiniowanie i uzgadnianie następuje w porozumieniu z zainteresowanym państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym (art. 58 ust. 2). W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest Główny Inspektor Sanitarny (art. 58 ust. 3).

Udostępnianie informacji o środowisku

17. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów są obowiązane władze publiczne właściwe w sprawach, o których mowa w art. 21 ust. 2 cyt. ustawy. Stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 2, 3, 4, 6, 7 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, w publicznie dostępnych wykazach zamieszcza się dane o:

- projektach, o których mowa w art. 46 i art. 47 ust. 1 cyt. ustawy, przed ich skierowaniem do postępowania z udziałem społeczeństwa;
- informacjach o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 48 ust. 1 i 2 ww. ustawy;
- stanowiskach, o których mowa w art. 47 ust. 3 ww. ustawy (stanowisko w sprawie potrzeby przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko albo jej braku);
- dokumentach, o których mowa w art. 46 i 47 ww. ustawy, wraz z podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3, po ich przyjęciu;
- prognozach oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 21. ust. 1 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, dane o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie zamieszcza się w publicznie dostępnych wykazach. Publicznie dostępne wykazy prowadzi się w formie elektronicznej, a władze publiczne obowiązane do prowadzenia wykazu udostępniają go w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 23 ust. 1 ww. ustawy). Wzór publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie określa załącznik do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. *w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie* (Dz.U. z 2010 r. Nr 186, poz.1249).

Stosownie do art. 54 ust. 1 i 2 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, organ opracowujący projekt, o którym mowa w art. 46 lub art. 47 ust. 1, poddaje projekt, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, opiniowaniu przez właściwe organy, o których mowa w art. 57 i art. 58 oraz zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Zgodnie z art. 30 ustawy *o udostępnianiu informacji o środowisku*, organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, w przypadku których przepisy niniejszej ustawy lub innych ustaw wymagają zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą.

Stosownie do art. 39 ust. 1 cyt. ustawy, organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informację o:

- przystąpieniu do opracowywania projektu dokumentu i o jego przedmiocie;
- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- możliwości składania uwag i wniosków;
- sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin ich składania;
- organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Zgodnie z art. 42 ww. ustawy, organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa rozpatruje uwagi i wnioski, dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa, natomiast stosownie do art. 43 cyt. ustawy organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa podaje do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2 i podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 (w przypadku dokumentów, o których mowa w art. 46 i art. 47).

18. Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Stosownie do art. 20 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy, w ewidencji gruntów i budynków wykazuje się właścicieli nieruchomości, a w przypadku:

- nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego
 - oprócz właścicieli inne podmioty, w których władaniu lub gospodarowaniu, w rozumieniu przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, znajdują się te nieruchomości;
- gruntów, dla których ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić ich właścicieli
 - osoby lub inne podmioty, które władają tymi gruntami na zasadach samoistnego posiadania.

Obowiązki związane z prowadzeniem ewidencji gruntów i budynków

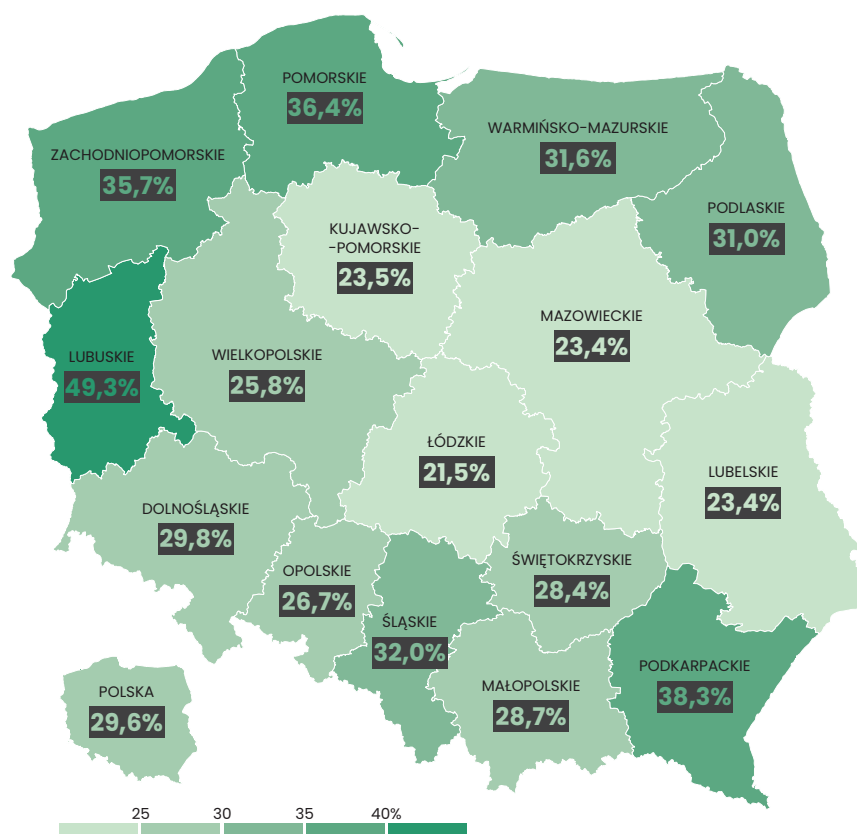
Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Wskaźnik lesistości

Wskaźnik lesistości⁸³ w Polsce wyniósł w 2018 r. 29,6%, przy czym najmniejszą lesistością charakteryzowało się województwo łódzkie (21,5%), a największą lubuskie (49,3%). Województwo zachodniopomorskie (35,7%) charakteryzowało się lesistością większą niż średnia krajowa, natomiast wskaźniki lesistości dla województw lubelskiego (23,4%), mazowieckiego (23,4%) oraz małopolskiego (28,7%) przyjmowały wartości niższe od średniej dla Polski⁸⁴ (por. infografika nr 18).

Infografika nr 18

Lesistość (%) według województw, stan na 31 grudnia 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów, Wyniki III cyklu (lata 2015–2019), s. 24.

Według Wyników aktualizacji stanu powierzchni leśnej i zasobów drzewnych w lasach poza zarządem PGL Lasy Państwowe na dzień 1 stycznia 2018 roku, opracowanych przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, powierzchnia lasów prywatnych w Polsce wynosiła 19% całkowitej powierzchni leśnej (por. infografika nr 19), co stanowi więcej niż ogólna powierzchnia lasów na przykład w Belgii, Irlandii czy Słowenii⁸⁵.

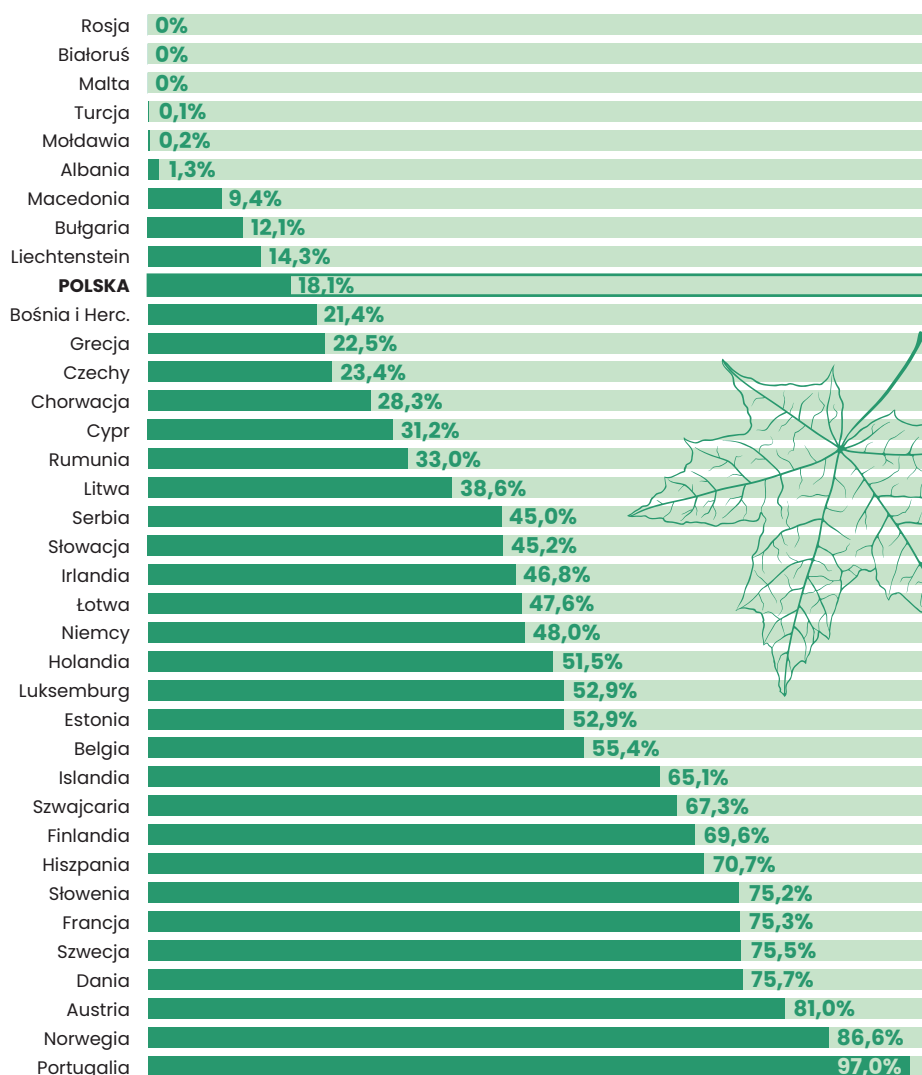
⁸³ Wskaźnik lesistości (lesistość) jest to stosunek procentowy powierzchni lasów do ogólnej powierzchni danego obszaru (kraj, województwa, powiatu, gminy). Źródło definicji: *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1706,pojecie.html> [dostęp: 20.04.2020 r.].

⁸⁴ <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> [dostęp: 20.04.2020 r.].

⁸⁵ Bodył M., Gil W., 2019, *Lasy prywatne przed wyzwaniami*, Drwał nr 6/2019.

Infografika nr 19

Udział lasów prywatnych w strukturze własnościowej lasów w Europie (2010 r.)



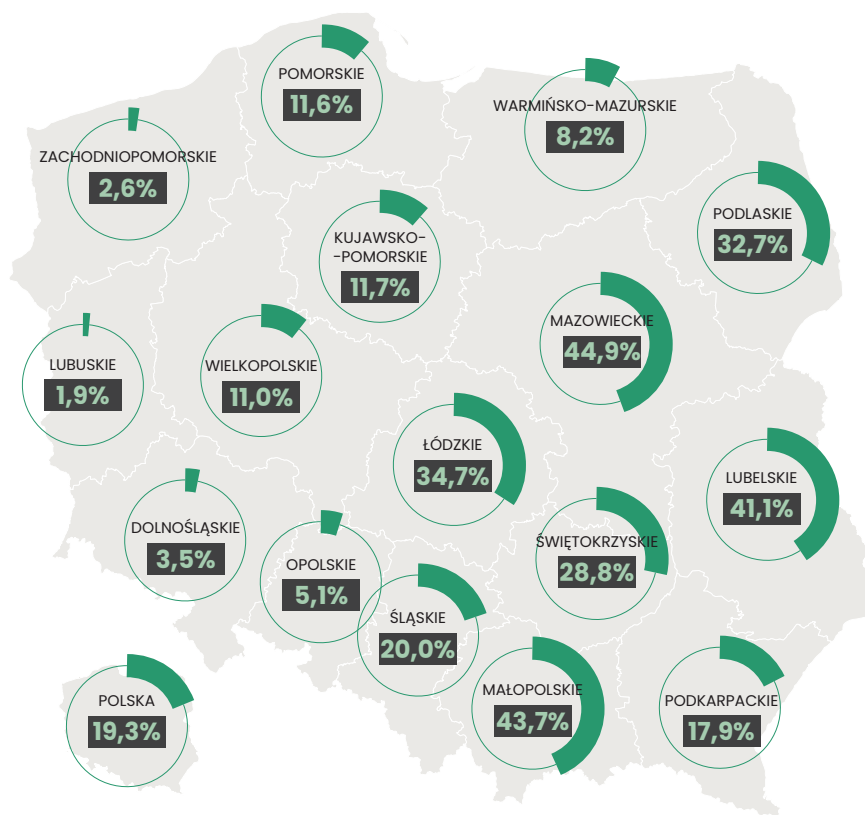
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie: Global Forest Resources Assessment 2015, FAO, Rzym 2015.

Średnio w Polsce lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa (czyli lasy prywatne oraz lasy publiczne niebędące własnością Skarbu Państwa) stanowią ok. 21% lasów ogółem. Największym udziałem charakteryzują się województwa małopolskie (47,7%), mazowieckie (45,3%), lubelskie (41,3%) oraz łódzkie (36,3%), natomiast najmniejszym województwa lubuskie (2,2%) oraz zachodniopomorskie (3,2%). Podobny udział w powierzchni leśnej ogółem stanowią lasy prywatne (por. infografika nr 20).

Lasy niestanowiące
własności
Skarbu Państwa

Infografika nr 20

Procentowy udział lasów prywatnych powierzchni leśnej ogółem (2018 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Odnowienia
i zalesienia

Odnowienia i zalesienia w 2018 r. w Polsce miały miejsce na obszarze 58 702,7 ha, z czego 55 578,3 ha dotyczyło lasów w zarządzie Lasów Państwowych. Największe obszary zalesień wystąpiły w województwach wielkopolskim, zachodniopomorskim i lubuskim, które stanowiły łącznie 30% zalesionych i odnowionych obszarów (odpowiednio 10,1%, 10,1% oraz 9,8%). W 2018 r. zalesiono 1321,02 ha gruntów nieleśnych, z czego w zarządzie Lasów Państwowych 347,34 ha, natomiast w lasach prywatnych 956,74 ha. Najwięcej tego typu zalesień miało miejsce w województwach lubelskim, warmińsko-mazurskim zachodniopomorskim i mazowieckim, najmniej – w województwach śląskim, opolskim, małopolskim i lubuskim.

Pozyskanie drewna

Według danych GUS, pozyskanie drewna (grubizny) na 100 ha powierzchni lasów wynosiło w Polsce w 2018 roku 474,7 m³ dla lasów ogółem, przy czym najmniejsze pozyskanie drewna wystąpiło w województwach mazowieckim, małopolskim, podlaskim, lubelskim i łódzkim, a największe w województwach pomorskim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim i dolnośląskim. W przypadku lasów prywatnych w Polsce pozyskanie drewna (grubizny) na 100 ha powierzchni lasów wynosiło w 2018 roku 102,3 m³. Najmniejsze pozyskanie drewna odnotowano w województwach zachodniopomorskim (32,3 m³), mazowieckim (38,4 m³) oraz łódzkim (53,7 m³). Pozyskanie drewna w lasach prywatnych w 2018 r., według danych GUS, wyniosło 1 829 876 m³. Wyniki wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów wszystkich form własności pozwoliły stwierdzić jednak, że w przypadku lasów

prywatnych istnieją duże rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi rozmiaru pozyskania drewna podawanymi w statystyce publicznej, a według *Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów*. W wielu przypadkach problemem jest brak dokumentacji urzędzeniowej oraz ograniczenia wynikające z potrzeb ochrony przyrody. Brak uproszczonego planu urządzenia lasu lub inwentaryzacji stanu lasu uniemożliwia prowadzenie gospodarki leśnej i skutkuje utratą kontroli nad pozyskaniem drewna w takich lasach⁸⁶.

Wyniki wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasów wskazują, że przeciętna zasobność⁸⁷ w Lasach Państwowych, wynosząca 290 m³/ha, jest ok. 15% wyższa od zasobności w lasach prywatnych (252 m³/ha), przy znacznie lepszym stanie pielęgnacji drzewostanów w Lasach Państwowych oraz dużo wyższym przeciętnym wieku drzewostanu.

Innym problemem związanym z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym w lasach prywatnych, jest duże rozdrobnienie tych lasów. Przeciętna powierzchnia przypadająca na jednego właściciela to ok. 1,3 ha, podczas gdy średnia dla Unii Europejskiej to blisko 10 ha⁸⁸.

W Polsce funkcjonuje prawie 900 tys. prywatnych gospodarstw leśnych będących własnością i współwłasnością ok. 3 mln osób⁸⁹. Bardzo często stan prawny działek leśnych jest nieuregulowany, w szczególności w ramach prawa spadkowego. Ponadto w lasach prywatnych niejednokrotnie występują zaniedbania pielęgnacyjne, spowodowane m.in. niechęcią właścicieli do pielęgnowania młodszych drzewostanów, która wynika zarówno z braku wiedzy w tym zakresie, jak i z niskiej opłacalności tego rodzaju zabiegów. Na niekorzyść lasów prywatnych oddziałuje też to, że wielu właścicieli mieszka z dala od swoich nieruchomości⁹⁰. Niewykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych i cięć rębnych wiąże się również z brakiem wiedzy i możliwości technicznych oraz małą powierzchnią lasu, a co za tym idzie – niewielką ilością drewna trudnego do zbicia w takiej ilości za opłacalną cenę⁹¹.

Problemy związane
z prywatnymi
gospodarstwami

W 2018 r. nadleśnictwa przyjęły do prowadzenia powierzone przez 240 starostów sprawy nadzoru w lasach niepaństwowych o łącznej powierzchni ok. 963 tys. ha⁹². Porozumienia z nadleśnictwami podpisało zatem ponad 60% powiatów w kraju.

Porozumienia
z nadleśniczymi

Według danych Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, spośród 430 nadleśnictw wchodzących w skład PGL LP, w 2018 roku 68,8% posiadało przychody z tytułu zawartych ze starostami porozumień, dotyczących nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Średnio nadleśnictwa uzyskały w 2018 roku przychód z tego tytułu w wysokości 58 080,22 zł.

⁸⁶ Gil W., Geszprych M., *W cieniu państwowych*, Głos Lasu, Maj 2019, s. 33.

⁸⁷ Zasobność drzewostanu to miąższość (objętość) drzewostanu wyrażona w m³ grubizny (lub grubizny i drobnicy) w przeliczeniu na 1 ha. Zasobność drzewostanów oblicza się dzieląc cały zapas drzewostanów (miąższość drewna na pniu) przez ich ogólną powierzchnię, *Słownik encyklopedyczny leśnictwa, drzewnictwa, ochrony środowiska, łowiectwa oraz dziedzin pokrewnych*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3186,pojcie.html> [dostęp: 27.11.2020 r.].

⁸⁸ Bodył M., Gil W., 2019, *Lasy prywatne przed wyzwaniem*, Drwal nr 6/2019, s. 23.

⁸⁹ Drabarczyk J., 2019, *Izby dla lasów prywatnych*, Głos Lasu Lipiec–Sierpień 2019, s. 61.

⁹⁰ Bodył M., Gil W., 2019, *Lasy prywatne przed wyzwaniem*, Drwal nr 6/2019, s. 23.

⁹¹ Wójcik R., 2019, *Lasy prywatne w Polsce – szanse, problemy, rozwiązania*, Środowisko nr 10 (562).

⁹² Krauzowicz W., Rostek K., 2020, *Nadzór nad gospodarką leśną w lasach prywatnych*, w: *Lasy prywatne – szanse, problemy, rozwiązania*. IBL.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.).
6. 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. z 2020 r. poz. 283, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. poz. 1302).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych (Dz. U. poz. 949).
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).
16. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna (Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.).

17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58, poz. 405, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej (Dz. U. poz. 2408).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. 2019 r. poz. 655).
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 186, poz. 1249).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839).
23. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Senacka Komisja Środowiska
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Minister Klimatu i Środowiska
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
15. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
16. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
17. Starostowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Sekretarz Stanu
Maciej Wąsik

DKiN-KKN-0740-1-5/2021(3)

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Tadeusz Dziuba
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 marca 2021 r.¹, uprzejmie informuję, że MSWiA nie zgłasza uwag do *Informacji o wynikach kontroli Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa*.

Jednocześnie, odnosząc się do wniosku skierowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w brzmieniu: „Uzupełnienie uregulowań zawartych w § 39 ust. 2 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej*² o wskazanie starosty jako zobowiązanego do uzgodnienia projektu UPUL³ samoistnie lub wspólnie tworzącego kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla lasów I i II kategorii zagrożenia pożarowego, w przypadku sporządzania projektu na zlecenie starosty”, uprzejmie informuję, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji niezwłocznie podejmie działania mające na celu przeprowadzenie stosownych zmian legislacyjnych zapewniających realizację propozycji NIK. W dalszej kolejności, propozycja regulacji zostanie poddana konsultacjom wewnętrznym i międzyresortowym.

Z poważaniem

Maciej Wąsik
Sekretarz Stanu w MSWiA

- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

¹ znak: LZG.410.006.2020

² rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719, ze zm.).

³ Uproszczony plan urządzenia lasu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm.).