



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku

Białystok, dnia 27 października 2010 r.

**Pan
Wiesław Pusz
Starosta Białostocki**

LBI-4101-08-01/2010
P/10/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Białymstoku („Starostwie”) kontrolę realizacji zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w latach 2007-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 18 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez Pana Starostę zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Negatywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- objęcie dokumentacją urzędzeniową zaledwie 20,1 % (5.775,2 ha ²) powierzchni lasów niepaństwowych położonych na terenie powiatu białostockiego,
- nierzetelne wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych L-03 ³ danych dotyczących m.in. powierzchni ogólnej lasów niepaństwowych oraz powierzchni objętych dokumentacją urzędzeniową,

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

² Według stanu na 30 czerwca 2010 r.

- nieprawidłowe sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych nadleśniczemu Nadleśnictw Dojlidy i Żednia,
 - niezawiadomienie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez 17 właścicieli lasów, którzy dokonali nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu na powierzchni co najmniej 6,25 ha⁴,
 - wydanie wszystkich 26 decyzji z naruszeniem procedur określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (zwanej dalej „Kpa”),
 - zaniechanie czynności egzekucyjnych wobec wszystkich 17 właścicieli lasów, którzy nie dokonali ponownego wprowadzenia roślinności leśnej lub przebudowy drzewostanu na ogółem 26,6 ha⁶ oraz usunięcia drzew posuszowych, wywrotów i złomów na 5,99 ha.
1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zadania starosty, wynikające z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷ (zwanej dalej „ustawą o lasach”) były realizowane z naruszeniem zasad legalności i rzetelności:
- a) na 30 czerwca 2010 r. aktualną dokumentacją urzędzeniową (uproszczonymi planami urządzenia lasu oraz inwentaryzacjami stanu lasu) objęta była powierzchnia 5.775,2 ha (20,1 %) lasów niepaństwowych. Nieobjęcie dokumentacją urzędzeniową blisko 80% (22.958,4 ha z 28.733,6 ha⁸) lasów niepaństwowych uniemożliwia prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie zarządzania, ochrony, hodowli i zagospodarowania lasu. Na obszar ten nie ma bowiem aktualnych danych o właścicielach, map ewidencyjnych nieruchomości, opisu drzewostanów i nieokreślone są zadania hodowlane oraz ochronne. Sytuacja w tym zakresie może ulec dalszemu pogorszeniu, gdyż z końcem 2010 roku traci aktualność dokumentacja urzędzeniowa na 1.850,2 ha, a w dwóch następnych latach na kolejne 1.288,2 ha lasów.
- Nierzetelnie w sprawozdaniach statystycznych L-03 podawano powierzchnię ogólną lasów niepaństwowych oraz objętą dokumentacją urzędzeniową:
- w sprawozdaniach za lata 2006-2009 wykazywano taką samą powierzchnię lasów (28.733,6 ha), mimo że w tym okresie 277 decyzjami dokonano zmiany 96,3 ha

³ Sprawozdania L-03 o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa).

⁴ Powierzchnie nieruchomości leśnych, objęte nielegalnym lub dewastacyjnym wyrębem drzewostanu wynosiły od 0,04 ha do 1,71 ha, przy czym w 3 sprawach przekazane przez Nadleśnictwa informacje nie zawierały danych o powierzchni, na której dokonano wyrębu.

⁵ Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁶ Powierzchnie, na których nie zrealizowano tych obowiązków wynosiły od 0,02 ha do 4,56 ha.

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

⁸ Według danych wykazanych w sprawozdaniach L-03.

lasów na użytek rolny, a 21 decyzjami zatwierdzono zmiany 63,2 ha zalesionych użytków rolnych na las,

- na koniec 2009 roku wykazano 8.522,3 ha lasów objętych aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasu i 0,0 ha inwentaryzacjami stanu lasu zamiast - odpowiednio - 4.312,1 ha i 869,6 ha;

b) nieprawidłowo sprawowano nadzór nad realizacją zadań powierzonych porozumieniami⁹ Nadleśniczym Nadleśnictw Dojlidy i Żednia:

- kontrole tych Nadleśnictw przeprowadzane co roku przez pracownika Starostwa nie wykazywały nieprawidłowości w realizacji przez Nadleśniczych zadań dotyczących lasów niepaństwowych, ocenianej jako „prawidłowa” lub „bardzo dobra”. Kontrola NIK stwierdziła natomiast niewydanie przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Żednia 367 właścicielom 299,6 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha) decyzji administracyjnych, a przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Dojlidy nieprzygotowanie 600 właścicielom 299,0 ha lasów rozdrobnionych projektów decyzji, określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych, co naruszało przepisy art. 19 ust. 3 ustawy o lasach i postanowienia § 2 pkt 2 ppkt b porozumień¹⁰,
- w dokumentacji Starostwa nie było danych o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów, jak też o potencjalnych zagrożeniach w ich utrzymaniu (informacji takich od Nadleśniczych nie żądano), natomiast oględziny 61 nieruchomości leśnych przeprowadzone przez NIK z udziałem specjalistów, wykazały między innymi zagrożenie ze strony czynnika biotycznego (huba korzeniowa) na 0,01 ha i zagrożenie niezachowania trwałości lasu na obszarze 3,3 ha lasu;

c) odstąpiono od skierowania do organów ścigania zawiadomień o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez 17 właścicieli nieruchomości, którzy dokonali nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu na co najmniej 6,25 ha,

⁹ Corocznie zawieranymi - w trybie art. 5 ust. 3 ustawy o lasach - porozumieniami powierzono lustrację stanu lasów, ocenę wykonanych przez właścicieli lasów prac związanych z gospodarką leśną, wydawanie przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Żednia decyzji administracyjnych w zakresie powszechnej ochrony lasów, trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania oraz decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach rozdrobnionych do 10 ha oraz przygotowanie projektów takich decyzji przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Dojlidy, kontrolę wykonania przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z decyzji, wysyłanie upomnień do zobowiązanych w przypadku niewykonania decyzji, cechowanie drewna i wystawianie świadectw legalności jego pozyskania.

¹⁰ Pełne wyniki kontroli NIK w Nadleśnictwach Dojlidy i Żednia zostały przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych, których kopie przekazujemy w załączeniu.

o czym Pan Starosta został pisemnie przez Nadleśniczych poinformowany¹¹. Uznano między innymi, że:

- wyrąb nie wpłynął negatywnie na stan otaczających drzewostanów, że usunięte drzewa stanowiły zagrożenie dla ludzi i budynków, bądź że pozyskane drewno było niezbędne na remont budynków,
- wyrąb nie wpłynął na zachwianie warunków siedliskowych otaczających go drzewostanów i ekosystemów oraz nie spowodował znaczącego zmniejszenia produkcyjności lasu na działce o powierzchni 0,96 ha w obrębie „Ż”. W sprawie tej Nadleśniczy Nadleśnictwa Żednia uznał natomiast, że przy zbyt intensywnym zabiegu trzebieży późnej, zostało wyciętych w grupach po kilka zdrowych drzew, co może w przyszłości skutkować szkodami od wiatru, okiści lub szkodliwych owadów;

d) z naruszeniem przepisów Kpa wydano 10 decyzji administracyjnych zobowiązujących właścicieli lasów niepaństwowych do wykonania zadań hodowlanych na łącznej powierzchni 9,4 ha (na podstawie materiałów przekazanych przez Nadleśnictwa Dojlidy i Rudka) oraz 16 decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny:

- 12 (z 26) decyzji wydano z przekroczeniem (od 18 dni do 20 miesięcy¹²) miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano stron, wbrew postanowieniom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy,
- w 12 sprawach, przed wydaniem decyzji nie umożliwiono stronie przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co było niezgodne z przepisami art. 73 § 1 Kpa oraz uchybiało wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu¹³,

¹¹ W okresie objętym kontrolą złożono do Sądu jeden wniosek o ukaranie właściciela lasu, który nielegalnie wyciął drzewostan na powierzchni około 2 ha (Sąd orzekł 5.000 zł grzywny i przepadek drewna).

¹² Dotyczyło to wszystkich 10 decyzji zobowiązujących do wykonania zbiegów hodowlanych, z których dwie wydano po 2,5 miesiącach, pięć po około 5 miesiącach, a pozostałe trzy po 21 miesiącach od wszczęcia postępowań w Nadleśnictwach (w przypadku pierwszych siedmiu spraw główną przyczyną opóźnienia była zwłoka w przekazaniu materiałów przez Nadleśnictwa, zaś w pozostałych trzech sprawach decyzje wydano po upływie około 19 miesięcy od otrzymania projektów decyzji),

¹³ Od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu organ administracji może odstąpić 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. W badanych sprawach wymienione przesłanki nie wystąpiły.

- w 16 decyzjach w sprawie zmiany lasu na użytek rolny nie zamieszczono uzasadnień prawnych, czym naruszono przepis art. 107 § 1 i 3 Kpa, a jedną z nich wydano w oparciu o ustalenia oględzin przeprowadzonych w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego;
- e) zaniechano czynności egzekucyjnych (wbrew przepisom art. 6 § 1 i art. 7 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴) wobec wszystkich 17 właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali decyzji administracyjnych Starosty i Nadleśniczych Nadleśnictw Żednia i Knyszyn, zobowiązujących do odnowienia lub przebudowy drzewostanów na powierzchni 26,6 ha¹⁵ oraz wyrębu drzew posuszowych, usunięcia wywrotów i złomów na powierzchni 5,99ha¹⁶. Niewykonanie tych obowiązków stwarza zagrożenie dla trwałości utrzymania lasu;
- f) w latach 2007-2010 (I półrocze) wydano 330 decyzji zezwalających na zmianę 117,4 ha lasów na użytki rolne i 26 decyzji odmawiających takiej zmiany na 14,7 ha lasów¹⁷, w tym w 16 analizowanych przez NIK sprawach z naruszeniem zasad legalności i rzetelności:
 - w 10 sprawach właścicielom zezwolono na zmianę 11,9 ha lasów na użytek rolny, a w sześciu odmówiono zmiany 6,6 ha lasów. Na przykład:
 - w sprawie RŚ.I.61110-17/09 decyzją z 25 marca 2009 r. zezwolono na zmianę na użytek rolny 0,95 ha płazowiny, uzasadniając to m.in. złym stanem gruntu leśnego¹⁸ i występowaniem po obrzeżach niewielkich kęp złego jakościowo drzewostanu oraz pojedynczych posuszonych lub połamanych drzew. W toku oględzin specjalista z dziedziny leśnictwa ocenił obszar płazowiny jako kwalifikujący się do odnowienia drzewostanu,
 - w sprawie RŚ.I.61110-95/1-3/09 decyzjami z 25 września 2009 r. i 19 stycznia 2010 r. odmówiono zmiany 0,99 ha lasu na użytek rolny uzasadniając, że utrzymywanie lasu w złej kondycji sanitarnej i jakościowej oraz brak pielęgnacji (prowadzące do dewastacji lasu) i późniejszy zamiysł zmiany jego na użytek rolny, nie uznaje się za szczególnie uzasadnioną potrzebę dla dokonania takiej zmiany,

¹⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.,

¹⁵ Powierzchnie, na których nie zrealizowano tych obowiązków wynosiły od 0,02 ha do 4,56 ha.

¹⁶ Powierzchnie, na których nie zrealizowano tych obowiązków wynosiły od 2,0 ha do 3,9 ha.

¹⁷ Na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, dopuszczającego zmianę lasu na użytek rolny tylko „w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów”.

¹⁸ „...prawie w całości wylesiony i położony...na dużym lokalnym wzniesieniu o wystawie zachodniej... w większym kompleksie leśnym”, co „...powoduje narażenie ewentualnie posadzonej uprawy leśnej na niekorzystne działanie wiatru powodujące karłowacenie drzew i niską jakość produkcyjną lasu”.

- w sprawie RŚ.I.61110-38/08 decyzją z 18 czerwca 2008 r. zezwolono na zmianę 0,6 ha lasu na użytek rolny z przeznaczeniem na hodowlę warzyw lub sad owocowy, a w sprawie w sprawie RŚ.I.61110-74/09 decyzjami z 14 września i 16 grudnia 2009 r. odmówiono zezwolenia na zmianę na użytek rolny 0,9 ha (w tej samej miejscowości na sąsiadującej działce), z przeznaczeniem gruntu pod uprawę krzewów owocowych. W pierwszej z tych spraw we wniosku o zezwolenie na zmianę właściciel lasu nadmienił, że dokładne przeznaczenie zostanie ustalone po przekwalifikowaniu działki i po 15 miesiącach (10 września 2009 r.) od uzyskania tego zezwolenia wystąpił do gminy z wnioskiem o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy pięciu jednorodzinnych budynków mieszkalnych z garażami;
- w sprawie RŚ.I.61110-17/09 zezwolono na zmianę na użytek rolny lasu o powierzchni 0,95 ha w obrębie „W”, mimo że prowadzone było w Starostwie jednocześnie postępowanie (z inicjatywy Nadleśnictwa Dojlidy) w celu zobowiązania właściciela lasu do odnowienia drzewostanu, tj. wykonania obowiązku wynikającego z uproszczonego planu urządzania lasu.

W czterech z 16 analizowanych przez NIK spraw, po otrzymaniu decyzji zezwalających na zmianę 2,45 ha lasów na użytek rolny, właściciele nieruchomości podjęli działania niezgodne z deklarowanym - na etapie ubiegania się o decyzje Starosty - zamiarem rolniczego użytkowania gruntów:

- w dwóch sprawach (po 24 i 15 miesiącach od zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny) zostały w gminach wszczęte postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z przeznaczeniami pod budowę czterech domów jednorodzinnych (na trzech z dziewięciu objętych zmianą działek) w miejscowości „I” oraz pięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z garażami w miejscowości „N. K.”,
 - w dwóch sprawach (po 13 i 17 miesiącach od zezwolenia na zmianę lasu na użytek rolny) zostały przez burmistrza wydane decyzje ustalające warunki zabudowy budynku mieszkalnego i gospodarczego oraz budynku mieszkalnego i dwóch budynków gospodarczych w obrębie „W”. W toku oględzin przeprowadzonych przez NIK stwierdzono rozpoczęcie na tych nieruchomościach niwelacji terenu.
2. Prawidłowo wykonywano zadania dotyczące przekwalifikowania zalesionych gruntów rolnych na leśne, w 10 analizowanych (z 47) sprawach zakończonych decyzjami dotyczącymi 44,8 ha gruntów. Uprawy uznano za udatne w czwartym lub piątym roku

od ich zalesienia, według kryteriów określonych w załączniku Nr 4 do rozporządzenia 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 wiejskich¹⁹. Decyzje w tych sprawach wydano terminowo oraz dokonano stosownych zmian w ewidencji gruntów.

3. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, organizacja wewnętrzna Starostwa umożliwiała realizację zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa:

- zadania w zakresie gospodarki leśnej ujęto w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz przypisano do realizacji Wydziałowi Rolnictwa, Środowiska, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Promocji (zwanemu dalej „Wydziałem”),
- zadania dotyczące lasów niepaństwowych powierzono do realizacji pracownikowi Wydziału, który legitymował się odpowiednim wykształceniem oraz doświadczeniem zawodowym. Pracownik uczestniczył w szkoleniach z zakresu problematyki dotyczącej lasów niepaństwowych,
- sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad lasami niepaństwowymi powierzono nadleśniczemu siedmiu właściwych miejscowo nadleśnictw, dyrektorowi Narwiańskiego Parku Narodowego i osobie fizycznej²⁰.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do objęcia dokumentacją urzędową całej powierzchni lasów niepaństwowych, położonych na terenie powiatu białostockiego,
- 2) rzetelne, zgodne ze stanem faktycznym, sporządzanie sprawozdań statystycznych L-03,
- 3) podjęcie działań zapewniających rzetelne sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych porozumieniami nadleśniczemu,
- 4) powiadamianie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez właścicieli lasów niepaństwowych, w przypadkach nielegalnego lub dewastacyjnego wyrębu drzewostanu,
- 5) prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach wydania decyzji nakazujących właścicielom lasów realizację ich obowiązków oraz decyzji zezwalających na zmianę lasu na użytek rolny z zachowaniem zasad i terminów określonych w Kpa,

¹⁹ Dz.U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.

²⁰ Osoba ta na podstawie corocznie zawieranych umów zlecenia wykonywała nadzór nad lasami niepaństwowymi na terenie objętym właściwością miejscową Nadleśnictwa Supraśl.

- 6) bezzwłoczne wszczęcie postępowań egzekucyjnych wobec właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali obowiązków i zadań ustalonych w decyzjach administracyjnych.

* * *

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

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

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska