



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 8 października 2010 r.

**Pan
Bogdan Zieliński
Starosta Wysokomazowiecki**

LBI-4101-08-03/2010
P/10/125

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Wysokiem Mazowieckiem („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 26 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

- objęcie dokumentacją urzędzeniową zaledwie 23,4% (4.412 ha) powierzchni lasów niepaństwowych² położonych na obszarze powiatu wysokomazowieckiego,
- nierzetelne wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych L-03³ danych dotyczących powierzchni lasów niepaństwowych objętych dokumentacją urzędzeniową,
- nieprawidłowe sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictwa Rudka,
- niezawiadomienie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez 15 właścicieli lasów, którzy nielegalnie wycieli ponad 5 ha drzewostanu⁴,

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

² 18.914 ha według stanu na 30.06.2010 r.

³ o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych.

⁴ Powierzchnia nieruchomości leśnych, na których dokonano nielegalnego wycięcia drzew wynosiła od 0,05 ha do 1,65 ha.

- zaniechanie czynności egzekucyjnych wobec 46 właścicieli lasów, którzy nie dokonali ponownego wprowadzenia roślinności leśnej na ogółem 48,61 ha⁵ oraz uzupełnienia upraw leśnych o nowe sadzonki na 0,48 ha lasów,
- dokonanie w dziewięciu (z 10 badanych) sprawach zmiany lasu na użytki rolne bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przy braku materiału dowodowego z oględzin nieruchomości leśnych.

1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zadania starosty, wynikające z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶ (zwanej dalej „ustawą o lasach”) były realizowane nieprawidłowo, w tym z naruszeniem zasady legalności i rzetelności:

a) na 30 czerwca 2010 r. aktualną dokumentacją urządzeniową (uproszczonymi planami urządzenia lasu bądź inwentaryzacjami stanu lasu) objęta była powierzchnia zaledwie 4.412 ha (23,4 %) lasów niepaństwowych i w weryfikacji w Nadleśnictwie Rudka była dokumentacja na 7.317 ha lasów niepaństwowych (dla 7.185 ha nie było dokumentacji urządzeniowej). Nieobjęcie dokumentacją urządzeniową ponad 76% (14.464,8 z 18.877,4 ha⁷) powierzchni lasów niepaństwowych, uniemożliwia prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie urządzania, ochrony, hodowli i zagospodarowania lasu. Na obszar ten nie ma bowiem aktualnych danych o właścicielach i map ewidencyjnych nieruchomości, opisu drzewostanów i nieokreślone są zadania hodowlane oraz ochronne.

Nierzetelnie w sprawozdaniach statystycznych L-03 podawano powierzchnie lasów niepaństwowych objętych aktualną dokumentacją urządzeniową oraz stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (na przykład w sprawozdaniach za lata 2007, 2008 i 2009 wykazano jako objęte aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasu - odpowiednio - 4.134,2 ha, 18.224,1 ha i 0 ha zamiast 10.704 ha, 4.001 ha i 4.001 ha lasów);

b) nieprawidłowo sprawowano nadzór nad realizacją zadań powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictwa Rudka⁸ w porozumieniu z 29 grudnia 2005 r. W latach 2007-2010 (I półrocze) pracownicy Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska

⁵ Powierzchnia nieruchomości leśnych, na których nie dokonano ponownego wprowadzenia roślinności leśnej wynosiła od 0,05 ha do 4,52 ha.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

⁷ Powierzchnia lasów niepaństwowych powierzona przez Starostwo do nadzoru Nadleśnictwu Rudka.

⁸ W porozumieniu z 29 grudnia 2005 r. dotyczącym nadzoru nad lasami niepaństwowymi, zobowiązano Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka między innymi do: lustracji stanu lasu, oceny wykonywania przez właścicieli lasów niepaństwowych obowiązków ustawowych oraz zadań określonych w dokumentacji urządzeniowej, w tym nakazywanie właścicielom w drodze decyzji wykonywanie obowiązków i zadań, jak również do wydawania właścicielom decyzji, na podstawie inwentaryzacji stanu lasu, określających zadania z zakresu gospodarki leśnej.

i Architektury (dalej „Wydział Rolnictwa”) nie kontrolowali i nie dokonywali oceny stopnia realizacji tych zadań, jak i nie żądali od Nadleśnictwa pełnych sprawozdań w tym zakresie. Otrzymywane z Nadleśnictwa, dwa razy w roku, sprawozdania o sposobie realizacji porozumienia, zawierały informacje dotyczące hodowli lasu i pozyskania drewna oraz wykonanych przez właścicieli lasów decyzji dotyczących odnowień i zalesień, natomiast brakowało w nich danych o liczbie lustracji i wynikach oceny stanu lasu, jak i o liczbie oraz stanie realizacji decyzji w sprawie ochrony lasu. Kontrola NIK w Nadleśnictwie stwierdziła występowanie nieprawidłowości, szczególnie omówionych w wystąpieniu (kopia w załączeniu) skierowanym do Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka, polegających przede wszystkim na:

- niewydaniu 703 właścicielom łącznie 411,28 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha) decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych w lasach,
 - zobowiązaniu czterech właścicieli do wykonania zabiegów pielęgnacyjnych na 1,95 ha lasu⁹, bez wydania wcześniej decyzji określającej zadania z tego zakresu¹⁰;
- c) nie skierowano zawiadomień do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez 15 właścicieli lasów niepaństwowych, którzy nielegalnie wycięli łącznie ponad 5 ha drzewostanu, a o czym został Pan Starosta pisemnie poinformowany przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka¹¹;
- d) zaniechano czynności egzekucyjnych (wbrew wymogom art. 6 § 1 i art. 7 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹²) wobec wszystkich 46 właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali obowiązków i zadań określonych przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka w decyzjach administracyjnych zobowiązujących do ponownego wprowadzenia roślinności leśnej na powierzchni 48,61 ha oraz uzupełnienia upraw leśnych o nowe sadzonki na powierzchni 0,48 ha lasu. Niewyegzekwowanie tych obowiązków stwarza zagrożenie dla trwałości utrzymania lasu;

⁹ Powierzchnia nieruchomości leśnych wynosiła od 0,17 ha do 0,83 ha.

¹⁰ Na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

¹¹ W pismach Nadleśniczy Nadleśnictwa Rudka poinformował o dewastacyjnych wycięciach drzewostanu przez 17 właścicieli. Tylko na podstawie informacji Nadleśnictwa z 28 czerwca 2010 r. (wpłynęła do Starostwa w trakcie kontroli NIK), Pan Starosta powiadomił Komendę Powiatową Policji w Wysokiem Mazowieckiem o dokonanych przez dwóch właścicieli wyrębach drzewa bez wymaganego pozwolenia.

¹² Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

e) w dziewięciu z 10 badanych spraw dokonano zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 14 ha na podstawie niepełnych dowodów uzasadniających wydanie decyzji administracyjnych:

- w ośmiu sprawach dotyczących nieruchomości powyżej jednego ha, zezwolono na zmianę lasu na użytek rolny bez wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹³, co w ówczesnym stanie prawnym stanowiło naruszenie obowiązującego do 15 listopada 2008 r. art. 46 i 46a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴, w związku z § 3 ust. 1 pkt 77 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹⁵. Decyzja ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż określa czy zmiana lasu na użytek nie spowoduje zagrożenia dla środowiska,
- w pięciu sprawach nie przeprowadzono dowodu z oględzin działek leśnych, zaś w czterech powołano się w decyzjach na nieudokumentowane oględziny.

W dwóch z 10 analizowanych przez NIK spraw, właściciele nieruchomości o pow. 2,5 ha i 1,5 ha uzyskali z gminy wyłączenie działek z produkcji rolnej, a następnie (po upływie 60 i 108 dni od wydania przez Pana Starostę decyzji o zmianie lasu na użytek rolny) decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z przeznaczeniem pod budynki inwentarskie wraz z infrastrukturą.

Postępowania zezwalające na zmianę lasu na użytek rolny prowadzone były z naruszeniem zasad określonych w Kpa:

- we wszystkich 10 sprawach, przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, nie umożliwiono stronie przeglądania akt sprawy oraz wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, co było

¹³ Powierzchnia lasów wynosiła od 1,006 ha do 2,5 ha (uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane jeżeli powierzchnia lasu jest równa lub większa niż jeden ha).

¹⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Obecnie sprawy te reguluje art. 72 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.)

¹⁵ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

niezgodne z przepisami art. 73 § 1 Kpa oraz uchybiało wyrażonej w art. 10 § 1 Kpa zasadzie czynnego uczestnictwa stron w postępowaniu¹⁶,

- w sześciu z 10 spraw, decyzje administracyjne wydano z przekroczeniem od sześciu do 277 dni miesięcznego terminu określonego w art. 35 Kpa i nie poinformowano właścicieli lasów, wbrew wymogom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.
2. W Starostwie prawidłowo przekwalifikowano grunt rolny na leśny. Uprawę uznano za udatną w czwartym roku od zalesienia gruntu rolnego, 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 wiejskich¹⁷. Decyzja w tej sprawie została wydana terminowo, a po pięciu dniach od jej uprawomocnienia dokonano stosownych zmian w ewidencji gruntów i budynków.
 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,
 - zadania dotyczące lasów niepaństwowych powierzono do realizacji dwóm pracownikom Wydziału, którzy legitymowali się wymaganym wykształceniem oraz doświadczeniem zawodowym,
 - sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad lasami niepaństwowymi powierzono od 1 stycznia 2006 r. specjalistycznej jednostce, to jest Nadleśnictwu Rudka.

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

- 1) podjęcie działań zmierzających do objęcia dokumentacją urzędniową całej powierzchni lasów niepaństwowych położonych na obszarze powiatu wysokomazowieckiego,
- 2) rzetelne, zgodne ze stanem faktycznym, sporządzanie sprawozdań statystycznych L-03,
- 3) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie zmiany lasu na użytek rolny z zachowaniem zasad i terminów określonych w Kpa oraz na podstawie decyzji

¹⁶ 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.

¹⁷ Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.

- o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli powierzchnia lasu jest równa lub większa niż jeden ha,
- 4) bezzwłoczne wszczęcie postępowań egzekucyjnych wobec właścicieli lasów, którzy nie zrealizowali obowiązków i zadań ustalonych w decyzjach administracyjnych wydanych przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudka,
 - 5) powiadamianie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez właścicieli lasów niepaństwowych w przypadku pozyskania drewna bez wymaganego pozwolenia, w tym skierowanie zawiadomień wobec 15 właścicieli którzy nielegalnie wycięli ponad 5 ha lasu,
 - 6) zapewnienie rzetelnego nadzoru
 - 7) nad realizacją powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictwa Rudka zadań.

* * *

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 lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodne z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu 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.

Załącznik - 1

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