



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku**

Białystok, dnia 15 grudnia 2010 r.

**Pan
Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku**

LBI-4101-08-06/2010
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 Urzędzie Miejskim w Białymstoku („Urzędzie”) 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 22 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

- nieobjęcie dokumentacją urzędzeniową 37 % (74,37 z 201 ha)² powierzchni lasów niepaństwowych,
- wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych L-03³ niezgodnych z dokumentacją źródłową danych o powierzchni lasów niepaństwowych objętych dokumentacją urzędzeniową i powierzchni lasów uznanych za ochronne,

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

² powierzchnia lasów niepaństwowych powierzona do nadzoru Nadleśniczemu Nadleśnictwa Dojlidy.

³ o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych.

- niesprawowanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictwa Dojlidy,
 - niezawiadomienie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez dwóch właścicieli lasów, którzy nielegalnie wycieli 0,2 ha drzewostanu⁴,
 - dokonanie we wszystkich 15 zbadanych sprawach zmiany lasu na użytki rolne z naruszeniem procedur określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (zwanej dalej „Kpa”).
1. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zadania wynikające z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶ (zwanej dalej „ustawą o lasach”) były realizowane w Urzędzie z naruszeniem zasad legalności i rzetelności:

- a) na 30 czerwca 2010 r. 37 % (74,37 z 201 ha) powierzchni lasów niepaństwowych nie było objęte dokumentacją urzędzeniową (uproszczonymi planami urządzenia lasu bądź inwentaryzacjami stanu lasu), co uniemożliwiało prowadzenie na tym terenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w zakresie urządzania, ochrony, hodowli i zagospodarowania lasu. Na obszar ten nie było opisu drzewostanów i nie określono zadań hodowlanych oraz ochronnych.

W sprawozdaniach statystycznych L-03 za lata 2007-2008 wykazano 127 ha lasów ochronnych nie uznanych za ochronne w drodze decyzji, a w sprawozdaniu za 2007 rok 127 ha objętych aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasu, zamiast 74,1 ha objętych aktualnymi planami urządzenia lasu i 52,6 ha inwentaryzacjami stanu lasu;

- b) nie sprawowano nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictwa Dojlidy⁷ w porozumieniu z 18 grudnia 2000 r., który - mimo obowiązku wynikającego z § 2 pkt 2 lit. b tego porozumienia - nie wydał 272 właścicielom łącznie 52,6 ha lasów rozdrobnionych (o powierzchni do 10 ha) decyzji administracyjnych określających zadania w zakresie prac hodowlanych i ochronnych. W latach 2007-2010 (I półrocze) pracownicy Referatu Ochrony Środowiska Urzędu:

⁴ powierzchnia nieruchomości leśnych, na których dokonano nielegalnego wycięcia drzew wynosiła 0,05 ha i 0,15 ha.

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

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

⁷ porozumieniem z 18 grudnia 2000 r. dotyczącym nadzoru nad lasami niepaństwowymi, zobowiązano Nadleśniczego Nadleśnictwa Dojlidy między innymi do: lustracji stanu lasu, oceny wykonywania przez właścicieli lasów niepaństwowych obowiązków ustawowych oraz zadań określonych w dokumentacji urzędzeniowej, 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.

- nie kontrolowali i nie dokonywali oceny stopnia realizacji zadań przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Dojlidy,
- nie posiadali udokumentowanej wiedzy o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów, jak też o potencjalnych zagrożeniach ze strony czynników abiotycznych, biotycznych czy też antropogenicznych.

W porozumieniu z 18 grudnia 2000 r. nie było postanowień o przeprowadzaniu w Nadleśnictwie kontroli wykonania powierzonych zadań, jak i o obowiązku składania przez tę jednostkę sprawozdań z ich realizacji;

- c) nie skierowano zawiadomień do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez dwóch właścicieli lasów niepaństwowych, którzy nielegalnie wycięli łącznie 0,2 ha drzewostanu. Urząd dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 1,5 roku od przeprowadzenia oględzin i stwierdzenia faktu usunięcia drzewostanu, powiadomił Komendę Miejską Policji w Białymstoku o nielegalnym wyrębie 0,05 ha lasu. Druga sprawa, dotycząca 0,15 ha, uległa przedawnieniu;
- d) w 15 badanych sprawach dokonano zmiany 8 ha⁸ lasu na użytki rolne na podstawie niepełnych dowodów uzasadniających wydanie decyzji administracyjnych lub z naruszeniem innych zasad Kpa:
 - w ośmiu decyzjach powołano się na nieudokumentowane oględziny nieruchomości leśnych, a w dwóch oględziny udokumentowano notatką sporządzoną i podpisaną tylko przez pracownika Urzędu, co naruszało przepisy art. 67 § 2 pkt 3 Kpa. W żadnej z tych spraw strony nie zostały poinformowane o terminie oględzin oraz nie były przy nich obecne,
 - w ośmiu z 13 spraw dotyczących zmiany nieruchomości leśnej na użytek rolnych w celu powiększenia „prowadzonego” gospodarstwa rolnego, nie zebrano materiału dowodowego (naruszenie art. 77 § 1 Kpa) potwierdzającego, że wnioskodawcy posiadają gospodarstwa rolne, zaś sprawie Nr OSGK.I.6113/8/09 zmieniono na użytek rolny 0,1290 ha lasu oddalonego od gospodarstwa rolnego o ok. 80 km,
 - w sprawie Nr OSGK.I.6113/16/08 zezwolono na zmianę 3,4 ha lasu na użytek rolny bez wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁹ (decyzja ta określa czy zmiana lasu na

⁸ powierzchnia działek od 0,12 ha do 3,4 ha.

⁹ uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane jeżeli powierzchnia lasu jest równa lub większa niż jeden ha.

użytek nie spowoduje zagrożenia dla środowiska), co w ówczesnym stanie prawnym stanowiło naruszenie obowiązującego do 15 listopada 2008 r. art. 46 i 46 a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰, 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 środowisko¹¹. Przeprowadzona w tej sprawie - na polecenie Pana Prezydenta - kontrola wewnętrzna, w kwietniu 2009 roku wykazała naruszenie procedury administracyjnej i przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego¹², natomiast nie odniosła się do faktów wynikających z dokumentacji zgromadzonej od 27 lutego 2009 r. w Departamencie Geodezji Urzędu. W świetle tej dokumentacji, małżonkowie B występując o zmianę lasu na użytek rolny „w celu powiększenia prowadzonego gospodarstwa rolnego” podali nieprawdę:

- 20 czerwca 2008 r. kupili bowiem przedmiotową nieruchomość leśną od przedsiębiorstwa budowlanego w Białymstoku, 7 sierpnia 2008 r. uzyskali decyzję na zmianę 3,4 ha lasu na użytek rolny i 18 lutego 2009 r. odsprzedali już „odlesioną” nieruchomość temu samemu przedsiębiorstwu. Przedsiębiorstwo 19 kwietnia 2010 r. uzyskało decyzję Pana Prezydenta o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego nieruchomości pod budowę zespołu budynków mieszkalnych, jednorodzinnych w zabudowie wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej wraz z infrastrukturą techniczną,
- małżonkowie B w dniu zakupu nieruchomości od przedsiębiorstwa budowlanego w Białymstoku, zawarli przedwstępną umowę sprzedaży tej firmie tej samej nieruchomości.

Wniosek z 23 lipca 2008 r. o zmianę nieruchomości leśnej na użytek rolny, jak i decyzja w tej sprawie, zostały wydane na jednego ze współmałżonków, co pozbawiało drugą osobę prawa strony w postępowaniu administracyjnym (naruszenie art. 28 Kpa),

¹⁰ 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.).

¹¹ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

¹² Prokuratura Rejonowa w Białymstoku 23 czerwca 2009 r. odmówiła wszczęcia śledztwa w tej sprawie, uzasadniając, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego.

- w 11 z 15 postępowań, przed wydaniem decyzji zmieniających nieruchomości leśne na użytki rolne 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,
- w żadnej z 15 decyzji nie zamieszczono uzasadnienia prawnego, czym naruszono przepis art. 107 § 1 i 3 Kpa,
- w ośmiu z 15 spraw nie wzywano wnioskodawców do uzupełnienia wniosku o dowód opłaty skarbowej za wydanie decyzji. W sprawach tych wnioskodawcy uścili opłaty w dniu lub już po wydaniu tej decyzji, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁴,
- w sprawie OSGK.I.6113/17/07/08, decyzję wydano po 19 dniach od miesięcznego terminu określonego w art. 35 Kpa i wbrew wymogom art. 36 Kpa, nie poinformowano właściciela lasu o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.

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

- zadania te ujęto w regulaminie organizacyjnym Urzędu, przypisano Referatowi Ochrony Środowiska i powierzono do realizacji dwóm pracownikom legitymującym się wymaganym wykształceniem i doświadczeniem zawodowym,
- sprawowanie nadzoru nad lasami niepaństwowymi powierzono od 1 stycznia 2001 r. specjalistycznej jednostce, to jest Nadleśnictwu Dojlidy.

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

- 1) podjęcie działań zmierzających do objęcia dokumentacją urzędniową całej powierzchni lasów niepaństwowych położonych w obszarze miasta Białegostoku,
- 2) rzetelne, zgodne ze stanem faktycznym, sporządzanie sprawozdań statystycznych L-03,
- 3) powiadamianie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia przez właścicieli lasów niepaństwowych, którzy nielegalnie pozyskiwali drewno,

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.

¹⁴ Dz. U. Nr 225, poz. 1635 ze zm. Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji).

- 4) wykonywanie nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictwa Dojlidy,
- 5) prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach wydania decyzji zezwalających na zmianę lasu na użytek rolny z zachowaniem zasad określonych w Kpa.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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.

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