



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4111-05-04/2012

K/12/011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/12/011 – Wykonanie wniosków i wykorzystanie uwag przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli P/10/125 – „Realizacja przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marta Wojnarska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83791 z 13 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu, ul. Jagiellońska 33, 33-300 Nowy Sącz (dalej Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Golonka, Starosta Nowosądecki (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Starostwa w zakresie wykonania wniosków i wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym po kontroli P/10/125 – *Realizacja przez starostów zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa*, przeprowadzonej w 2010 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z ocen częściowych i uwag dotyczących poszczególnych obszarów działalności Starostwa, objętych kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wniosku pokontrolnego w zakresie usunięcia z porozumień zawartych z Nadleśniczymi zadania określonego w art. 79 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach² (dalej *ustawa o lasach*) oraz wykorzystanie uwagi w zakresie pozyskiwania od fachowych służb Nadleśnictw ogólnej oceny stanu sanitarno-zdrowotnego nadzorowanych lasów.

Na pozytywną ocenę NIK zasługuje również podjęcie działań w celu zwiększenia kwoty środków przeznaczanych z budżetu powiatu nowosądeckiego (dalej *Powiat*) na opracowanie dokumentacji urządzeniowej lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jednak NIK zwraca uwagę, że nadal aż 86% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, nie posiada aktualnej dokumentacji urządzeniowej, co jest niezgodne z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach i stanowi istotne utrudnienie dla prawidłowego i skutecznego nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką leśną.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przypisanie pracownikowi Starostwa obowiązków w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych oraz wyegzekwowanie obowiązku nałożonego decyzją NZ-77-4/10 z 17 marca 2010 r. Należy jednak ocenić negatywnie sposób, w jaki go wyegzekwowano.

W zakresie przekwalifikowań gruntów rolnych na leśne w trybie art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, NIK ocenia pozytywnie zlecenie dokonania oceny udatności upraw leśnych w czwartym roku od zalesienia, natomiast negatywnie zwłokę we wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawach przekwalifikowania gruntów rolnych na leśne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność sporządzenia sprawozdań L-03 za 2010 i 2011 rok.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja wniosku: **Usunięcie z porozumień zawartych z Nadleśniczymi zadania określonego w art. 79 ust. 3 ustawy o lasach oraz wykorzystanie uwagi związanej z kontrolą realizacji zadań powierzonych Nadleśniczym**

Opis stanu
faktycznego

Zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w pierwszej instancji, Starosta Nowosądecki (dalej *Starosta*) powierzył – w drodze porozumień – Nadleśniczym Nadleśnictw: Nawojowa, Stary Sącz, Piwniczna i Gorlice.

W wykazie zadań powierzonych porozumieniami zawartymi na 2011 i 2012 rok nie wskazano zadania określonego w – nieobowiązującym od 1 stycznia 1997 r. – art. 79 ust. 3 ustawy o lasach.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 5)

W kontrolowanym okresie kierownik Referatu Rolnictwa i Leśnictwa przeprowadził cztery kontrole we wszystkich Nadleśnictwach w zakresie wykonywania zadań określonych w ww. porozumieniach³. W trakcie przeprowadzonych kontroli pozyskano od służb Nadleśnictw ogólne oceny dotyczące stanu sanitarno-zdrowotnego nadzorowanych lasów, co udokumentowano protokołami z kontroli. W ocenie Nadleśnictw stan sanitarny i zdrowotny nadzorowanych lasów nie budził zastrzeżeń i nie wymagał specjalnych działań.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji ww. wniosku pokontrolnego oraz wykorzystania uwagi dotyczącej kontroli realizacji zadań powierzonych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację wniosku pokontrolnego w zakresie usunięcia z porozumień zawartych z Nadleśniczymi zadania określonego w art. 79 ust. 3 ustawy o lasach oraz wykorzystanie uwagi w zakresie pozyskiwania od fachowych służb Nadleśnictw ogólnej oceny stanu sanitarno-zdrowotnego nadzorowanych lasów.

2. Realizacja wniosku: **Podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemu braku środków finansowych na opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasów oraz inwentaryzacji stanu lasu, a następnie do opracowania brakującej dokumentacji urzędzeniowej**

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie Starosta zlecił sporządzenie, a następnie zatwierdził uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obejmujące 2 402,90 ha.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 9)

Na zlecenie Starosty w 2011 r. przeprowadzono inwentaryzację stanu lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni do 10 ha, którą objęto 0,73 ha tych lasów.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 9)

W latach 2010 – 2012 opracowano dokumentację urzędzeniową dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obejmującą łącznie 2 403,63 ha, tj. 10,3% ich ogólnej powierzchni⁴.

³ Kontrole zostały przeprowadzone w Nadleśnictwie Gorlice (27 maja 2011 r.), Nadleśnictwie Stary Sącz (18 października 2011 r.), Nadleśnictwie Nawojowa (29 czerwca 2012 r.) i Nadleśnictwie Piwniczna (20 września 2012 r.).

⁴ Według stanu na 31 grudnia 2012 r. powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych na terenie Powiatu wynosiła 23 393,44 ha.

Według stanu na 1 stycznia 2013 r. Starostwo posiadało dokumentację urzędzeniową dla 3 277,76 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, tj. dla 14,0% powierzchni takich lasów. W stosunku do kontroli przeprowadzonej w 2010 r., powierzchnia lasów objęta dokumentacją urzędzeniową zwiększyła się o 10%.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 9, 20)

W latach 2010 – 2012 na opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu wydatkowano ze środków własnych Powiatu 85 178,36 zł, z tego w 2010 r. – 11 052,03 zł, w 2011 r. – 36 804,00 zł⁵ i w 2012 r. – 37 322,33 zł. Kwoty te stanowiły w poszczególnych latach odpowiednio: 0,04%, 0,14% i 0,14% wydatków Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 9, 23 – 32, 33 – 34, 61 – 62, 72 – 73)

W planie finansowym Starostwa po stronie wydatków, zarówno na 2011, jak i na 2012 rok, ujęto 40 000 zł na opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu. Również na 2013 rok zaplanowano 40 000 zł na opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu (inwentaryzacji stanu lasu).

(dowód: akta kontroli str. 66 – 71, 77 – 82, 83 – 88)

7 września 2012 r. na stronie internetowej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie (dalej *WFOŚiGW w Krakowie*) zamieszczona została informacja o możliwości pozyskania ze środków tego funduszu dotacji w wysokości do 50% kosztów kwalifikowalnych na dofinansowanie opracowania uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, w ramach programu *Ochrona lasów Małopolski poprzez dofinansowanie opracowania uproszczonych planów urządzenia lasów dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa*. Z regulaminu udzielania dofinansowania wynikało, że ww. program trwa 5 lat, nabory wniosków odbywają się jeden raz w danym roku kalendarzowym, a termin ich składania upływa 1 kwietnia danego roku kalendarzowego.

Starosta wyjaśnił, że pojawienie się możliwości uzyskania dofinansowania z WFOŚiGW w Krakowie na opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa przyjmowane jest z dużym zainteresowaniem, oraz że w 2013 r. zostanie złożony wniosek do WFOŚiGW w Krakowie o dofinansowanie. Starosta wskazał jednak, że program ten nie załatwi w zdecydowany sposób problemu braku środków, co wynika z konieczności posiadania 50% udziału własnego, a w powiatach o dużej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wymaga to wydatkowania znaczących kwot.

(dowód: akta kontroli str. 132 – 134, 135 – 136, 137 – 138)

Wydział Finansów i Budżetu Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego – w celu ustalenia wysokości dotacji celowej w dziale 750 – *Administracja publiczna*, odpowiednio na 2012 i 2013 rok – zwrócił się do Starostwa (pismami z 6 lipca 2011 r. i 20 lipca 2012 r.) o podanie ilości załatwionych spraw dotyczących zadań z zakresu zadań administracji rządowej. W odpowiedzi Starostwo wykazało, że w zakresie zadań wynikających z ustawy o lasach, w okresie od 1 lipca 2010 r. do 30 czerwca 2011 r., załatwiono m.in. dwie sprawy polegające na zatwierdzeniu uproszczonego planu urządzenia lasu, a w okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. – 12 takich spraw.

W 2011 i 2012 roku Powiat otrzymał dotację w dziale 750 – *Administracja publiczna* rozdział 75011 – *Urzędy Wojewódzkie* w wysokości, odpowiednio, 404 055 zł i 491 806 zł. Środki dotacji wydatkowane były na pokrycie części wynagrodzeń pracowników realizujących zadania z zakresu administracji rządowej, w tym kierownika Referatu Rolnictwa i Leśnictwa, do którego zakresu czynności należały m.in. sprawy związane z przygotowaniem uproszczonych planów urządzenia lasu.

(dowód: akta kontroli str. 94 – 101, 103 – 114, 117 – 123)

⁵ Kwota stanowiąca zobowiązanie na koniec 2011 r. i ujęta w planie wydatków niewygasających z końcem 2011 roku.

Na podstawie przeprowadzonej w 2011 r. inwentaryzacji stanu lasu – którą objęto 0,73 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni do 10 ha – wydano jedną decyzję określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej dla właściciela lasu posiadającego 0,50 ha⁶. Do 4 stycznia 2013 r. nie wydano decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej dla właściciela lasu posiadającego 0,23 ha. 25 stycznia 2012 r. skierowano do właściciela tego lasu zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej. Przesyłka nie została jednak doręczona, gdyż adresat zmarł⁷. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Jan Opito wyjaśnił, że w 2012 r. podejmowano działania polegające na sprawdzaniu, czy uwidoczniony w ewidencji gruntów stan właścicielski działki nie uległ zmianie. Ponadto wskazał, że opracowana inwentaryzacja stanu lasu będzie przez okres 10 lat podstawą wydania decyzji określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej i w momencie gdy stan posiadania działki zostanie uregulowany, decyzja taka zostanie wydana.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 9, 14 – 19, 21, 22)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji ww. wniosku pokontrolnego nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że realizacja wniosku pokontrolnego skierowanego po kontroli przeprowadzonej w 2010 r. nie doprowadziła do objęcia aktualną dokumentacją urządzeniową całej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. Brak dokumentacji urządzeniowej dla 86% powierzchni lasów prywatnych stanowi naruszenie art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach, a także istotne utrudnienie dla prawidłowego i skutecznego nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką leśną. Wydatkowanie z budżetu Powiatu ok. 40 000 zł rocznie nie rozwiąże w najbliższym czasie problemu braku dokumentacji urządzeniowej dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Przy założeniu, że corocznie z budżetu Powiatu będzie wydatkowane 40 000 zł na opracowanie tej dokumentacji dla ok. 1 000 ha (4,3% powierzchni lasów), oraz że nie będzie innych źródeł finansowania, dokumentacja urządzeniowa dla całej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych (23 393,44 ha) zostanie opracowana dopiero w 2032 roku, z tym że dokumentacja opracowana do 2022 roku (tj. dla ok. 57% powierzchni lasów) do tego czasu będzie nieaktualna.

Starosta wyjaśnił, że ma świadomość, iż realizowany rozmiar prac nie rozwiązuje problemu, niemniej jednak w sytuacji niedoboru środków na zadania realizowane w innych dziedzinach, wielkość środków na zadania z tego zakresu odpowiada sytuacji budżetowej Powiatu. Jeżeli sytuacja budżetowa Powiatu poprawi się, to rozmiar zadań z tego zakresu niewątpliwie zostanie zwiększony.

(dowód: akta kontroli str. 135 – 136, 137 – 138)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęcie działań w celu zwiększenia kwoty środków przeznaczanych z budżetu Powiatu na opracowanie dokumentacji urządzeniowej dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Jednak NIK zwraca uwagę, że wniosek pokontrolny nie został zrealizowany w pełnym zakresie, nadal aż 86% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, nie posiada aktualnej dokumentacji urządzeniowej, co jest niezgodne z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach i stanowi istotne utrudnienie dla prawidłowego i skutecznego nadzoru nad prowadzoną w nich gospodarką leśną.

⁶ Decyzja ORL-III.6162.2.2011 z 29 lutego 2012 r. określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2021 r.

⁷ Zwrot przesyłki z adnotacją *adresat zmarł* 31 stycznia 2012 r. i 24 lutego 2012 r.

3. Realizacja wniosku: Wyegzekwowanie pełnej realizacji obowiązku nałożonego decyzją Nadleśniczego w Nawojowej nr NZ-77-4/10 z 17 marca 2010 r. oraz wykorzystanie uwagi dotyczącej nieprzypisania pracownikom zadań z zakresu prowadzenia postępowań egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

Nałożony decyzją Nadleśniczego Nadleśnictwa Nawojowa nr NZ-77-4/10 z 17 marca 2010 r. obowiązek ponownego wprowadzenia roślinności leśnej przez zalesienie części trzech działek położonych w miejscowości Łosie (gmina Łabowa) został w pełni wyegzekwowany po przeprowadzeniu przez Starostwo postępowania egzekucyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 140, 141 – 158)

Zadania z zakresu prowadzenia postępowań egzekucyjnych – polegające na przygotowywaniu projektów stosownych dokumentów w przypadku braku realizacji obowiązków wynikających z decyzji wydanych przez Nadleśniczych – zostały określone w zakresie czynności kierownika Referatu Rolnictwa i Leśnictwa z 31 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 168 – 170)

W kontrolowanym okresie w Starostwie nie prowadzono innych postępowań egzekucyjnych w zakresie braku realizacji obowiązków nałożonych decyzjami Nadleśniczych.

(dowód: akta kontroli str. 159)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie realizacji ww. wniosku pokontrolnego stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego skierowano do zobowiązanego dwa upomnienia (z 23 września 2011 r. i 5 stycznia 2012 r.) zawierające wezwanie do wykonania nałożonego obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego⁸, czym naruszono art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹ (dalej *ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*), który stanowi, że 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.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Jan Opito wyjaśnił, że zobowiązanemu przesłano upomnienia w trakcie prowadzonego postępowania egzekucyjnego w wyniku nietrafnej interpretacji przepisu art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 140, 151 – 156, 162 – 163, 165)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą również sposobu przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego:

1. Egzekucja administracyjna obowiązku nałożonego decyzją Nadleśniczego Nadleśnictwa Nawojowa nr NZ-77-4/10 z 17 marca 2010 r. została wszczęta 23 listopada 2010 r. poprzez doręczenie zobowiązanemu postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wraz z odpisem tytułu wykonawczego z 19 listopada 2010 r. W postanowieniu o nałożeniu grzywny wezwano zobowiązanego do wpłaty grzywny w wysokości 2 500 zł w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia oraz do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, w terminie do 31 maja 2011 r.

Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Jan Opito wyjaśnił, że egzekucję administracyjną wszczęto w listopadzie 2010 r., ponieważ upłynęło 7 dni od daty doręczenia upomnienia, a obowiązek ponownego wprowadzenia roślinności leśnej nie został wykonany. Dyrektor Jan Opito wyjaśnił również, że wyznaczony

⁸ Przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego skierowano do zobowiązanego upomnienie z 22 października 2010 r.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

30-dniowy termin wpłaty grzywny stwarzał zobowiązanemu możliwość wykonania nałożonego obowiązku przed upływem tego terminu, oraz że wskazany w postanowieniu o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia termin 31 maja 2011 r. był informacją dla zobowiązanego, że jeżeli nie wykona nałożonego obowiązku, to po tym terminie będą nakładane na niego dalsze grzywny w celu przymuszenia. W piśmie z 22 lipca 2011 r. skierowanym do NIK Starosta wskazał, że ustalony termin wykonania obowiązku – do 31 maja 2011 r. został ustalony po uwzględnieniu warunków przyrodniczych.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 140, 146 – 150, 162, 164 – 165, 286)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wszczynając egzekucję administracyjną 23 listopada 2010 r. Starostwo nie miało pewności, że w wyznaczonym terminie 30 dni na wpłatę grzywny warunki przyrodnicze pozwolą zobowiązanemu na wykonanie nałożonego obowiązku, a zatem wyznaczony termin mógł obejmować okres czasowej niewykonalności obowiązku. Z informacji przekazanej przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Nawojowa wynikało, że na terenie działki, którą zobowiązany miał obowiązek zalesić, odnowienia (nasadzenia) mogą być prowadzone wiosną przed rozpoczęciem okresu wegetacyjnego, latem po zakończeniu wzrostu i jesienią po zakończeniu okresu wegetacyjnego, aż do pierwszych przymrozków. W informacji tej Nadleśniczy stwierdził, że istnieje teoretyczna możliwość wykonania odnowień na przełomie listopada i grudnia pod warunkiem braku pokrywy śniegu i przy całodziennych dodatnich temperaturach.

(dowód: akta kontroli str. 166, 167)

Zgodnie z art. 33 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym może być podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej. W przepisie tym nie zawarto przesłanki wskazującej, że niewykonalność obowiązku ma mieć charakter trwały. Uznać zatem należy, że podstawą zarzutu z art. 33 pkt 5 może być również czasowa niewykonalność obowiązku.

2. Należy także zauważyć, że nie przeprowadzano kontroli wykonania przez zobowiązanego nałożonego obowiązku przed wystawieniem tytułu wykonawczego i postanowienia o nałożeniu grzywny. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Jan Opito wyjaśnił, że nie sprawdzano wykonania nałożonego obowiązku, ponieważ w upomnieniu z 22 października 2010 r. zobowiązany został poinformowany, że w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku należy niezwłocznie zawiadomić Starostwo w celu zapobieżenia wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a zobowiązany takiego zawiadomienia nie złożył.

(dowód: akta kontroli str. 139 – 140, 143 – 145, 162, 164)

NIK zwraca uwagę na konieczność przeprowadzania kontroli wykonania obowiązku nałożonego decyzją zarówno przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, jak również przed podejmowaniem kolejnych czynności egzekucyjnych, gdyż zgodnie z art. 33 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wykonanie obowiązku może być podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie fakt wyegzekwowania obowiązku nałożonego decyzją NZ-77-4/10 z 17 marca 2010 r. oraz przypisanie obowiązków w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych jednemu z pracowników. Jednakże NIK ocenia negatywnie sposób prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

4. Realizacja wniosku: Zapewnienie przekwalifikowania na las gruntów rolnych, zalesianych na podstawie przepisów ustawy z 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, w trybie gwarantującym wydanie stosownej decyzji przed upływem piątego roku od początku realizacji planu zalesienia danej działki

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie dokonano oceny udatności upraw leśnych na pięciu działkach zalesionych na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej¹⁰ (PROW 2004 – 2006) oraz ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹¹ (PROW 2007 – 2013), z tego:

- w 2010 r. – na trzech działkach, na których założono uprawy leśne w 2007 r. łącznie na 3,91 ha,
- w 2011 r. – na jednej działce, na której założono uprawę leśną w 2008 r. na 1,98 ha,
- w 2012 r. – na jednej działce, na której założono uprawę leśną w 2009 r. na 2,18 ha.

(dowód: akta kontroli str. 171)

Zadanie polegające na dokonywaniu oceny udatności upraw leśnych założonych na podstawie ww. przepisów, określone w art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, Starosta powierzył nadleśniczemu Lasów Państwowych.

We wszystkich ww. sprawach dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa zlecił Nadleśniczemu przeprowadzenie oceny udatności uprawy leśnej w czwartym roku od zalesienia. W celu przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny, Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa po otrzymaniu protokołów z oceny udatności upraw leśnych przekazał dokumentację do Wydziału Geodezji i Budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 4 – 5, 171)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji ww. wniosku pokontrolnego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Postępowania dotyczące przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny zostały wszczęte po upływie od ponad dwóch do ponad dwudziestu dwóch miesięcy od wpływu do Starostwa protokołów z oceny udatności upraw leśnych. Postępowania te wszczął Wydział Geodezji i Budownictwa, po otrzymaniu protokołów z oceny udatności upraw leśnych wraz z odpowiednią dokumentacją z Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (który przekazał je po upływie od 6 do 34 dni od ich wpływu do Starostwa). I tak:

- a) 20 września 2010 r. Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa przekazał do Wydziału Geodezji i Budownictwa dokumentację trzech spraw dotyczących przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny (sprawy: GB.I.7437-7/7/2010, GB.I-7437-11/3/2010/2011 i GB.I.6623.315.2012). 25 i 29 listopada 2010 r., tj. po upływie ponad dwóch miesięcy, Wydział Geodezji i Budownictwa skierował zawiadomienie o wszczęciu postępowania w dwóch z tych spraw: GB.I.7437-7/7/2010 i GB.I-7437-11/3/2010/2011.

Postępowanie dotyczące przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny w sprawie GB.I.6623.315.2012 Wydział Geodezji i Budownictwa wszczął dopiero w lipcu 2012 r., po otrzymaniu 5 lipca 2012 r. wniosku strony (pełnomocnika właściciela działki),

¹⁰ Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 64, poz. 427 ze zm.

tj. po upływie ponad jednego roku i dziesięciu miesięcy od dnia przekazania dokumentacji przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 171, 172 – 176, 177 – 189, 190 – 194)

- b) 3 października 2011 r. Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa przekazał do Wydziału Geodezji i Budownictwa dokumentację dotyczącą przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny w sprawie GB.I.6623.171.2012. Wydział Geodezji i Budownictwa wszczął postępowanie w tej sprawie dopiero w maju 2012 r., tj. po upływie ponad siedmiu miesięcy od otrzymania dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 171, 195 – 197)

- c) 4 września 2012 r. Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa przekazał do Wydziału Geodezji i Budownictwa dokumentację dotyczącą przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny w sprawie GB.I.6623.385.2012. Wydział Geodezji i Budownictwa wszczął postępowanie w tej sprawie w listopadzie 2012 r. (zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 5 listopada 2012 r.), tj. po upływie ponad dwóch miesięcy od otrzymania dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 171, 198 – 202)

Zgodnie z art. 35 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹² organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Dyrektor Wydziału Geodezji i Budownictwa Marian Ryczek wyjaśnił, że:

- wszczęcie postępowania w sprawach: GB.I.7437-7/7/2010, GB.I-7437-11/3/2010/2011 i GB.I.6623.385.2012 po upływie ponad dwóch miesięcy od wpływu dokumentów z Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa związane było z koniecznością pozyskania środków finansowych na ten cel,
- wszczęcie postępowania w sprawie GB.I.6623.171.2012 po upływie ponad siedmiu miesięcy od otrzymania dokumentacji z Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa związane było z koniecznością przeprowadzenia konsultacji i gruntownej analizy dotyczącej możliwości przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny bez konieczności zlecania jednostce zewnętrznej sporządzenia dokumentacji technicznej,
- wszczęcie postępowania w sprawie GB.I.6623.315.2012 po upływie ponad jednego roku i dziesięciu miesięcy od wpływu dokumentów z Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa wynikało z niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 203 – 204, 205, 249)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z pismem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 29 marca 2010 r. (wpływ do Starostwa 1 kwietnia 2010 r.) środki finansowe na zadania związane z przekwalifikowaniem gruntów rolnych na leśne na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich powinny być zaplanowane (od 2011 r.) w dziale 020 – *Leśnictwo* rozdział 02001 – *Gospodarka leśna*, jako zadanie własne Starosty.

(dowód: akta kontroli str. 218 – 220)

W projektach planu finansowego na 2011 i 2012 rok, przekazanych do Wydziału Finansowego odpowiednio 18 października 2010 r. i 18 października 2011 r., dyrektor Wydziału Geodezji i Budownictwa – pomimo otrzymania 20 września 2010 r. z Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa dokumentacji spraw GB.I.7437-7/7/2010, GB.I-7437-11/3/2010/2011 i GB.I.6623.315.2012 – nie zaplanował wydatków w dziale 020 – *Leśnictwo* rozdział 02001 – *Gospodarka leśna*.

¹² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

Dyrektor Wydziału Geodezji i Budownictwa Marian Ryczek wyjaśnił, że nieujęcie wydatków w projektach planu finansowego (w rozdziale 02001) było konsekwencją prowadzenia konsultacji i gruntownej analizy dotyczącej możliwości przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny bez konieczności zlecenia jednostce zewnętrznej sporządzenia dokumentacji technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 223 – 232, 233 – 241, 248, 249)

Na sporządzenie dokumentacji technicznej w celu przekwalifikowania gruntu rolnego na leśny dla spraw GB.I.7437-7/7/2010 i GB.I-7437-11/3/2010/2011 Starostwo wydatkowało w 2011 r. 3 690 zł. W sprawach tych Starostwo zawiadomiło o wszczęciu postępowania Małopolskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych (dalej MBGiTR), odpowiednio, 29 i 25 listopada 2010 r., a pismem z 3 stycznia 2011 r. zleciło sporządzenie dokumentacji technicznej. Pismem z 19 stycznia 2011 r. MBGiTR przekazało sporządzone operaty klasyfikacji gruntów do ww. spraw. Początkowo 3 690 zł było wydatkowane ze środków dotacji budżetu państwa w dziale 710 – *Działalność usługowa* rozdział 71013 – *Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)*, jednak poleceniem księgowania z 17 stycznia 2012 r. kwota ta została prześięgowana (pod datą 31 grudnia 2011 r.) na wydatki poniesione ze środków własnych Powiatu w tej samej podziałce klasyfikacyjnej.

Dyrektor Wydziału Geodezji i Budownictwa Marian Ryczek wyjaśnił, że przed zleceniem 3 stycznia 2011 r. sporządzenia dokumentacji technicznej nie zwracał się do Zarządu Powiatu Nowosądeckiego z wnioskiem o ustalenie planu wydatków w dziale 020 – *Leśnictwo* rozdział 02001 – *Gospodarka leśna* (zgodnie z pismem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 29 marca 2010 r.), ponieważ wydatkowanie środków na ww. cel z działu 710 – *Działalność usługowa* rozdział 71013 – *Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)* (w tym początkowo ze środków dotacji z budżetu państwa) było zgodne z ówczesną interpretacją i oceną zaistniałej sytuacji, a treść pisma Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego z 29 marca 2010 r. nie była mu wówczas znana.

(dowód: akta kontroli str. 171, 173 – 176, 191 – 194, 206, 208 – 211, 254 – 257, 258, 259)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Budownictwa, po otrzymaniu 4 września 2012 r. dokumentacji z Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa w sprawie GB.I.6623.385.2012, dopiero pismem z 18 października 2010 r. zwrócił się do Zarządu Powiatu Nowosądeckiego o zwiększenie planu wydatków na 2012 rok w dziale 020 – *Leśnictwo* rozdział 02001 – *Gospodarka leśna* § 4300 – *Zakup usług pozostałych* o 8 000 zł. Po dokonaniu zmian w planie wydatków¹³, 8 listopada 2012 r. zawarto pisemną umowę z MBGiTR na opracowanie dokumentacji dotyczącej aktualizacji głęboznawczej klasyfikacji gruntów na pięciu działkach w trzech sprawach, w tym w sprawie GB.I.6623.385.2012.

(dowód: akta kontroli str. 171, 199 – 202, 212 – 217)

2. W podstawie prawnej czterech decyzji (GB.I.7437-7/7/2010, GB.I-7437-11/3/2010/2011, GB.I.6623.315.2012 oraz GB.I.6623.385.2012) nie wskazano art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, który stanowi, że Starosta dokonuje oceny udatności upraw w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu rolnego oraz przekwalifikuje z urzędu grunt rolny na leśny, jeżeli zalesienia dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Z kolei w podstawie prawnej trzech decyzji (GB.I.7437-7/7/2010, GB.I-7437-11/3/2010/2011, GB.I.6623.315.2012) nie wskazano art. 104 § 1 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej.

¹³ Uchwała Zarządu Powiatu Nowosądeckiego nr 575/2012 z 29 października 2012 r. w sprawie zmian w planie dochodów i wydatków Powiatu na 2012 rok.

Dyrektor Wydziału Geodezji i Budownictwa Marian Ryczek wyjaśnił, że pominięcie w podstawie prawnej ww. decyzji art. 14 ust. 7 ustawy o lasach oraz art. 104 § 1 k.p.a. spowodowane było niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 173 – 174, 178 – 179, 191 – 192, 199 – 200, 203 – 204, 205)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zlecenie dokonania oceny udatności upraw leśnych w czwartym roku od zalesienia, natomiast negatywnie – zwłokę we wszczynaniu postępowań administracyjnych w sprawach o przekwalifikowanie gruntów rolnych na leśne.

5. Wykorzystanie uwagi dotyczącej niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniach L-03 za 2010 i 2011 rok z dokumentacją źródłową

Opis stanu faktycznego

Starostwo terminowo sporządziło i przekazało sprawozdania L-03 za 2010 i 2011 rok do Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴.

Dane w *dziale 1 Powierzchnia lasów* zostały wykazane na podstawie dokumentacji źródłowej, którą stanowiły przekazane przez Wydział Geodezji i Budownictwa dane z ewidencji gruntów (odpowiednio na koniec 2010 i 2011 roku) oraz będąca w posiadaniu Starostwa dokumentacja urzędowa lasów (uproszczone plany urządzenia lasu i inwentaryzacje stanu lasu).

Dane w *dziale 2 Hodowla lasu i pozyskanie drewna* zostały wykazane w oparciu o dane przekazane przez Nadleśnictwa, które realizowały powierzone przez Starostę zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną.

(dowód: akta kontroli str. 260 – 285)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie wykorzystania ww. uwagi nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność sporządzenia sprawozdań L-03 za 2010 i 2011 rok.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu objęcia aktualną dokumentacją urzędową całej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych.
2. Bezzwłoczne wszczynanie postępowań w sprawach przekwalifikowania gruntów rolnych na leśne, o których mowa w art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, oraz powoływanie właściwej podstawy prawnej w decyzjach kończących te postępowania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

¹⁴ Sprawozdanie L-03 za 2010 r. Starostwo przekazało w formie elektronicznej 16 lutego 2011 r., tj. w terminie do 20 lutego 2011 r., określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010 (Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 14 ze zm.), a sprawozdanie L-03 za 2011 r. – 20 lutego 2012 r., tj. w terminie do 20 lutego 2012 r., określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. Nr 239, poz. 1594 ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 20 lutego 2013 r.

Kontroler

Podpisał Wicedyrektor Marcin Kopeć

Marta Wojnarska
Specjalista kontroli państwowej