



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, października 2010 r.

**Pan
Andrzej Pająk
Starosta Suski
ul. Mickiewicza 19
34-200 Sucha Beskidzka**

P/10/125
LKR-4101-09-01/2010

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Starostwa Powiatowego w Suchej Beskidzkiej, zwanego dalej Starostwem, w zakresie realizacji przez Starostę Suskiego zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2010 r.

W związku z wynikami tej kontroli przedstawionymi w protokole podpisanym 13 sierpnia 2010 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej 22 września 2010 r., oraz po uwzględnieniu dodatkowych wyjaśnień Pana Starosty z 11 października 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podejmowane w Starostwie w kontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywna ocena wynika z ogólnie prawidłowych, rzetelnych i gospodarnych działań w zakresie objętym kontrolą, a zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności:

- niekontrolowania od 2005 r. wykonywania zadań z ustawy o lasach, powierzonych Nadleśniczym Nadleśnictw Sucha i Myślenice,
- realizacji zadania wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.) obejmującego zlecenie przez starostę

sporządzenia uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych,

- zaniedbań związanych z oceną udatności i przekwalifikowaniem 2 upraw leśnych o powierzchni 0,37 ha i 0,34 ha na gruntach rolnych,
- rzetelności sprawozdań L-03 sporządzanych dla GUS-u.

Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

1. Na pozytywną ocenę zasługuje ujęcie w regulaminie organizacyjnym Starostwa zadań starosty określonych w ustawie z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.). Do realizacji zasadniczej części tych zadań wyznaczono Wydział Środowiska, przy czym zadania dotyczące bezpośredniego nadzoru nad 18,9 tys. ha lasów niepaństwowych powierzono Nadleśniczemu Nadleśnictw Sucha i Myślenice. Naczelnikowi Wydziału Środowiska i pracownikowi tego Wydziału zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. leśnictwa, rolnictwa i hałasu przypisano odpowiednie uprawnienia i obowiązki. Zwrócenia uwagi wymaga jednak nieprzypisanie żadnemu z pracowników Starostwa obowiązków w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych w przypadku braku realizacji decyzji, wydanych przez Nadleśniczych.

Działalność objęta kontrolą NIK nie była przedmiotem badań audytu i kontroli wewnętrznej. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Starostwa skargi dotyczące problematyki lasów niepaństwowych.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do zakresu zadań z ustawy o lasach powierzonych przez Starostę Suskiego Nadleśniczemu w drodze porozumień, oraz do bieżącej współpracy z nimi. Środki finansowe, jakimi w kontrolowanym okresie dysponował Starosta na zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, wynoszące 162 tys. zł w 2007 r., 178,2 tys. zł w 2008 r., 189,7 tys. zł w 2009 r. i 113,6 tys. zł w I półroczu 2010 r., przeznaczone były w całości dla jednostek, którym powierzono nadzór nad lasami niepaństwowymi. Stawki miesięczne jakie płacono Starostwo za realizację powierzonych zadań wynosiły 0,71 zł/ha w 2007 r., 0,78 zł/ha w 2008 r. i I półroczu 2009 r., i w wyniku licznych wystąpień (zwłaszcza Nadleśniczego Nadleśnictwa Sucha) od II półrocza 2009 r. podwyższono je do 0,88 zł/ha, a od stycznia 2010 r. do 1,05 zł/ha.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji Starosty w sprawie przekwalifikowania użytków, obejmujące zmiany lasu na użytek rolny lub użytków rolnych na las. Badanie 20 takich spraw wykazało m.in., że zasadnicze czynności mające znaczenie w postępowaniu zostały odpowiednio udokumentowane w protokołach spisanych na gruncie przez klasyfikatora gruntów oraz w wyrysach z map ewidencyjnych wraz z wykazem zmian użytków gruntowych, a decyzje spełniały wymogi art. 107 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

Zastrzeżenia NIK odnoszą się jedynie do terminów prowadzenia postępowań w 11 sprawach, w których wnioskodawcy zwracali się o przekwalifikowanie gruntów na koszt Starostwa. Decyzje w tych sprawach wydano od 4 do 10 miesięcy od wpływu wniosku, co związane było z koniecznością dokonania wyboru wykonawcy klasyfikacji gruntów i oczekiwaniem na otrzymanie środków finansowych na to zadanie. W powyższych przypadkach nie wywiązano się z obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach zwłoki ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 kpa). Należy jednakże wspomnieć, że 7 z 11 stron wysłano pisma informujące o możliwości rozpatrzenia wniosku z chwilą otrzymania środków finansowych i wybrania firm geodezyjnych do przeprowadzenia kontrolnej klasyfikacji gruntów, wskazując w nich terminy, których jednak nie dotrzymano.

4. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nieskontrolowanie przez pracowników Starostwa od 2005 r. wykonywania zadań powierzonych w drodze porozumień Nadleśniczym Nadleśnictw Sucha i Myślenice (jedynie w 2008 r. pracownik Wydziału Środowiska brał udział w kontroli terenowej wykonania zadań nakazanych przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Sucha jednej ze wspólnot leśnych), tym bardziej, że – jak wynika z wyjaśnień Pana Starosty z 11 października 2010 r. – w latach 2007-2010 Nadleśniczy Nadleśnictwa Myślenice wydawał decyzje na podstawie art. 79 ust. 3 ustawy o lasach – nieobowiązującego od 1 stycznia 1997 r. W Starostwie nie podjęto także działań zapewniających merytoryczną spójność i jakość przekazywanych przez poszczególne jednostki kwartalnych sprawozdań z realizacji tych zadań, pozwalających na uzyskanie wiedzy na temat stanu lasów (w tym stanu zdrowotnego), zagrożeń ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych, oraz wywiązywania się właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa z ich obowiązków, określonych w ustawie o lasach.

5. Negatywnie należy ocenić także fakt nierealizowania – ze względu na brak środków finansowych – zadania wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, tj. zlecania przez starostę sporządzania uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. W 2007 r. posiadano uproszczone plany urządzenia lasu tylko dla 1 035,8 ha lasów 7 różnych wspólnot, tj. dla 5,4% areálu lasów niepaństwowych, z których 31 grudnia 2007 r. straciły ważność plany dla 898,26 ha lasów należących do 5 wspólnot. Od 2008 r. planami urządzenia lasu objęte jest zaledwie 137,6 ha lasów należących do Spółki Uprawnionych Właścicieli wsi Zembrzyce oraz Wspólnoty Leśnej Mieszkańców wsi Osielec, a plany te zostały opracowane na zlecenie i koszt wymienionych wspólnot i obejmują okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2016 r.

Brak dokumentacji urządzeniowej dla 99,3% powierzchni lasów niepaństwowych niewątpliwie stanowi istotne utrudnienie dla prawidłowego i skutecznego nadzoru nad gospodarką leśną w tych lasach.

6. Zastrzeżenia NIK budzą zaniedbania związane z oceną udatności i przekwalifikowaniem 2 upraw leśnych o powierzchni 0,37 ha i 0,34 ha na gruntach rolnych na terenie miejscowości Wysoka, zalesianych wiosną 2005 r. i jesienią 2006 r. 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 (Dz.U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.). W maju 2009 r., po uzyskaniu stosownych danych w Agencji Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, wystąpiono do Nadleśnictwa Myślenice o sprawdzenie udatności obydwóch upraw leśnych. Ocena taka dla uprawy założonej wiosną 2005 r. wykonana została w czerwcu 2009 r., natomiast dla uprawy założonej jesienią 2006 r. – jeszcze w kwietniu 2009 r., przy okazji zleconej przez Starostwo w marcu 2009 r. oceny upraw leśnych założonych na tej samej działce gruntowej na podstawie ustawy z 8 kwietnia 2001 r. o przeznaczeniu gruntów do zalesienia (Dz.U. Nr 73, poz. 764 ze zm.). Do czasu kontroli NIK w Wydziale Środowiska nie zwrócono jednak uwagi, że ocena z kwietnia 2009 r. odnosiła się do również do zalesienia zrealizowanego z udziałem środków z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, oraz że obydwie oceny nie zostały sporządzone według kryteriów określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.). Dopiero w trakcie niniejszej kontroli wyjaśniono

te sprawy, uzyskano oceny wykonane według obowiązujących przepisów i podjęto działania zmierzające do przekwalifikowania z urzędu gruntów na leśne.

Zaznaczyć należy, że art. 14 ust. 7 ustawy o lasach zobowiązuje starostę do dokonania oceny udatności upraw w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu rolnego oraz przekwalifikowania z urzędu gruntu rolnego na leśny, jeżeli zalesienia gruntu 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 środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Zgodnie z przepisami § 10 ust. 6 i § 13 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r., nieprzekwalifikowanie gruntu rolnego na grunt leśny najpóźniej w piątym roku realizacji planu zalesienia skutkuje tym, że producent rolny traci premię zalesieniową, a otrzymana przez niego płatność na zalesianie podlega wstrzymaniu i zwrotowi na zasadach i w trybie określonych w przepisach o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia krytycznie rzetelność sporządzanych dla GUS-u sprawozdań L-03 o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa). Podawane w nich informacje o powierzchni gruntów leśnych oraz hodowli lasu i pozyskania drewna w lasach niepaństwowych były niezgodne z dokumentacją źródłową. Między innymi, w sprawozdaniu L-03 za 2007 r. wykazano 137,6 ha zamiast 1 035,8 ha powierzchni gruntów leśnych objętych aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasu, gdyż nieuwzględniono 5 uproszczonych planów, których ważność upływała 31 grudnia 2007 r., a w sprawozdaniu L-03 za 2009 r. areał gruntów leśnych uznanych za lasy ochronne zaniżono o 94,46 ha lasów zaliczonych do tej kategorii przez Pana Starostę decyzją z 22 stycznia 2009 r. Z wyjaśnień Marka Mrugacza – inspektora ds. leśnictwa, rolnictwa i hałasu w Wydziale Środowiska wynika, że rozbieżność wykazanych danych z danymi z dokumentacji źródłowej nastąpiła przez pomyłkę.

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

1. Przeprowadzenie kontroli wykonywania zadań z zakresu ustawy o lasach, powierzonych Nadleśniczemu Nadleśnictw Sucha i Myślenice.

2. Opracowanie wzoru sprawozdania z realizacji zadań przez jednostki, którym powierzono nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, celem ujednolicenia uzyskiwanych informacji o zakresie wykonania zadań i o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów, zapewniającego również informacje o zagrożeniach ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych.
3. Podjęcie działań zmierzających do rozwiązania problemu braku środków finansowych na opracowanie uproszczonych planów zagospodarowania lasów oraz inwentaryzacji stanu lasu, a następnie do opracowania brakującej dokumentacji urzędniowej.
4. Przekwalifikowanie 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.
5. Skorygowanie w sprawozdaniu L-03 za rok 2010 powierzchni gruntów leśnych uznanych za lasy ochronne i podanie w nim przyczyn rozbieżności z danymi z tego zakresu wykazanymi w poprzednim sprawozdaniu.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia pisemnych umotywowanych zastrzeżeń do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków – w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.