



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie**

Kraków,     grudnia 2010 r.

**Pan  
Krzysztof Faber  
Starosta Nowotarski  
al. Tysiąclecia 35  
34-400 Nowy Targ**

P/10/125  
LKR-4101-09-02/2010

**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 Nowym Targu, zwanego dalej Starostwem, w zakresie realizacji przez Starostę Nowotarskiego 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 30 listopada 2010 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej 28 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania podejmowane w Starostwie w kontrolowanym zakresie. Negatywna ocena wynika w szczególności:

- z niepodejmowania działań w celu realizacji jednego z podstawowych zadań starosty – wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 2 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435 ze zm.) – tj. zlecenia sporządzenia uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych;

- z powierzania nadleśniczym nadleśnictw w Nowym Targu i w Krościenku nad Dunajcem (a także dyrektorom parków narodowych: gorczańskiego i pienińskiego) zadań określonych w art. 79 ust. 3 ustawy o lasach – nieobowiązującym od 1 stycznia 1997 r.;
- z niepełnego nadzoru nad realizacją zadań powierzonych nadleśniczym i dyrektorom parków narodowych;
- z przekazywania do jednostek, z którymi zostały zawarte porozumienia w sprawie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, wadliwych formularzy decyzji ustalających zadania związane z prowadzeniem prawidłowej gospodarki leśnej;
- z nieprawidłowości w zakresie przekwalifikowania użytków rolnych na lasy;
- z nierzetelnie sporządzanych sprawozdań statystycznych L-03 o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa);
- z nieujęcia w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach czynności pracowników wydziału właściwego rzeczowo w kontrolowanym zakresie, tj. Wydziału Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, szeregu zadań z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

**1.** Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o lasach uproszczony plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej dla lasów o obszarze co najmniej 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa. Z kolei dla lasów o powierzchni do 10 ha – o tej samej formie własności – dokumentem takim jest decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 ust. 3 ustawy o lasach). Prawidłowo opracowana dokumentacja urządzeniowa pozwala na osiągnięcie celów gospodarki leśnej wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, przy zachowaniu zasad: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych (art. 8 ustawy). W tym kontekście szczególnie negatywnie należy ocenić niepodejmowanie przez Pana Starostę działań w celu realizacji obowiązków określonych w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, tj. zlecenia sporządzania uproszczonych planów urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. Dokumentacja urządzeniowa, która obowiązywała w kontrolowanym okresie, została sporządzona wyłącznie na zlecenie i koszt właścicieli lasów (względnie Pienińskiego Parku Narodowego – dla lasów położonych na terenie Parku i jego otuliny), a obejmowała

maksymalnie ok. 3% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa i własności komunalnej. W ocenie NIK stanowi to poważne zagrożenie dla prawidłowej gospodarki leśnej w lasach powiatu nowotarskiego.

W odniesieniu do dokumentacji urzędniowej lasu, Starosta Nowotarski jedynie zatwierdzał uproszczone plany urządzenia lasu (art. 22 ust. 2 ustawy o lasach)<sup>1</sup> oraz wydawał – na podstawie inwentaryzacji stanu lasu – decyzje określające zadania z zakresu gospodarki leśnej<sup>2</sup>. Zastrzeżenia NIK w tym zakresie budzą przyjęte terminy początku obowiązywania planów, wcześniejsze od 6 do 12 miesięcy od daty ich zatwierdzenia. Oznacza to de facto sankcjonowanie prowadzenia gospodarki leśnej w zakresie pozyskiwania drewna na podstawie projektów uproszczonych planów urządzenia lasu, zamiast w oparciu o prawomocne plany. Jeszcze jaskrawiej problem ten wystąpił w przypadku decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej – w marcu 2005 r. Starosta Nowotarski ustalił takie zadania – na okres dziesięcioletni – począwszy od 1 stycznia 1999 r.

**2.** Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zawieranie porozumień z nadleśniczymi Lasów Państwowych (Nadleśnictwo Krościenko nad Dunajcem, Nadleśnictwo Nowy Targ) oraz dyrektorami parków narodowych (Gorczański Park Narodowy, Pieniński Park Narodowy) w sprawie powierzenia niektórych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Przesłanką uzasadniającą powierzenie takiego nadzoru jest odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników tych jednostek, a także struktura własnościowa lasów powiatu nowotarskiego, w której lasy różnych form własności są wymieszane, przy dominującym udziale lasów prywatnych (ok. 2/3 wszystkich lasów w powiecie).

Należy jednak zwrócić uwagę na istotne zmiany w powierzchniach lasów niepaństwowych określanych w porozumieniach na poszczególne lata (szczególnie w odniesieniu do porozumień z Nadleśnictwem Krościenko: w 2009 r. spadek o 257,9 ha w stosunku do roku 2008, a następnie w 2010 r. wzrost o 181,0 ha w stosunku do roku 2009), nieznajdujące udokumentowanego uzasadnienia. W szczególności powierzchnie lasów nadzorowanych były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów, co świadczy o nierzetelnym przygotowaniu porozumień.

---

<sup>1</sup> Starosta Nowotarski zatwierdził 7 z 13 planów obowiązujących w okresie objętym kontrolą (lub przez część tego okresu). Pozostałe 6 zatwierdził w 2005 r. Wojewoda Małopolski (do końca 2005 r. była to kompetencja wojewody).

<sup>2</sup> 25 marca 2004 r. Starosta Nowotarski wydał 14 takich decyzji.

Wydatki Starostwa z tytułu powierzenia nadzoru wyniosły po 300 tys. zł w latach 2007-2008, 343 tys. zł w 2009 r. i 193,4 tys. zł w I półroczu 2010 r., a średni roczny koszt tego nadzoru wzrósł z 7,73 zł/ha w latach 2007-2008 do 10,00 zł/ha w I półroczu 2010 r.

**3.** Zastrzeżenia NIK budzi zakres spraw powierzanych nadleśniczym i dyrektorom parków, wszystkie porozumienia zawierały bowiem zadanie określone w art. 79 ust. 3 ustawy o lasach<sup>3</sup>, podczas gdy przepis ten obowiązywał tylko do końca 1996 r. Izba podziela stanowisko Biura Prawnego Ministerstwa Środowiska z 11 października 2010 r., w myśl którego nie może on być już podstawą do wydawania decyzji, a jego wykorzystywanie stanowi de facto obejście regulacji ustawy o lasach, nakazujących starostom zlecenie wykonania i zatwierdzanie uproszczonych planów urządzenia lasu.

W konsekwencji Starostwo przekazywało do jednostek, z którymi zawarło porozumienia, gotowe druki do wydawania decyzji ustalających zadania z zakresu gospodarki leśnej, zawierające niewłaściwą podstawę prawną, tj. art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach. Kolejną nieprawidłowością było powoływanie w ww. drukach przepisu art. 24 tej ustawy, chociaż od 2008 r. został on wyłączony z zakresu porozumień.

**4.** Niewystarczający był również nadzór nad realizacją porozumień. Jakkolwiek w treści porozumień przewidziano sprawowanie kontroli powierzonych zadań przez Starostę, jak również wymóg przedstawiania półrocznych informacji o sposobie ich realizacji przez podmiot, któremu powierzono zadania, to w praktyce:

- przeprowadzone kontrole (dziesięć w latach 2007-2009) miały charakter rutynowy i pobieżny – przeprowadzone zostały przez jednego pracownika w ciągu jednego dnia; protokoły z kontroli zawierały głównie dane statystyczne (liczba wydanych świadectw legalności, ilość zalegalizowanego drewna, liczba wydanych decyzji), natomiast w części *Wnioski końcowe* – wyłącznie jednobrzmiącą formułę o prawidłowości wykonywania zadań oraz o przedstawieniu uwag i zastrzeżeń dotyczących realizacji niektórych zagadnień, bez wskazania, na czym te uwagi i zastrzeżenia polegały;
- składane sprawozdania z realizacji porozumień były odmienne w formie i treści (różnice wystąpiły tak między sprawozdaniami poszczególnych podmiotów, jak i między sprawozdaniami tego samego podmiotu, ale za różne okresy sprawozdawcze); w

---

<sup>3</sup> Ustalenie oraz nadzorowanie wykonania zadań z zakresu: wycięcia drzew, ponownego założenia upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej w lasach, dla których nie ma opracowanych planów urządzenia lasu

szczegółności Nadleśnictwo Krościenko przedkładało tylko sprawozdania roczne, co nie spotkało się z żadną formalną reakcją ze strony służb Starostwa.

W ocenie NIK taka praktyka nie zapewniała uzyskania rzetelnej wiedzy na temat zakresu i jakości realizacji powierzonych zadań, a tym samym – podjęcia ewentualnej interwencji w sytuacjach jej wymagających.

5. Zastrzeżenia NIK budzi przewlekłość załatwienia dwóch spraw związanych z przekwalifikowaniem użytków rolnych na las w trybie art. 14 ust. 7 ustawy o lasach. Pomimo przekazania przez Wydział Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych do Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami<sup>4</sup>:

- we wrześniu 2009 r. protokołów oceny udatności upraw o łącznej powierzchni 1,00 ha, założonych na działkach nr 8619 i nr 8627 w obrębie ewidencyjnym Jabłonka,
- w kwietniu 2010 r. protokołu oceny udatności uprawy o powierzchni 1,29 ha, założonej na działce nr 3391/5 w obrębie ewidencyjnym Sieniawa,

do czasu kontroli NIK nie zostały w tych sprawach wydane odpowiednie decyzje, a kontury użytków gruntowych tych działek pozostawały w ewidencji gruntów jako grunty orne.

Uwzględniając wyjaśnienia o braku środków finansowych w 2009 r. na zlecenie sporządzenia wymaganych w tych sprawach operatów gleboznawczej klasyfikacji gruntów, Izba zwraca uwagę, że zgodnie z § 10 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.) – wg stanu obowiązującego od 15 lipca 2010 r. – premia zalesieniowa, począwszy od szóstego roku od zalesienia, jest wypłacana po uprzednim przekwalifikowaniu gruntu rolnego na grunt leśny. Z kolei zgodnie z przepisem § 13 ust. 4 tego rozporządzenia – premia zalesieniowa, począwszy od szóstego roku od zalesienia, podlega wstrzymaniu w przypadku nieprzekwalifikowania gruntu rolnego na grunt leśny z przyczyn innych niż negatywna ocena udatności uprawy.

Innymi nieprawidłowościami w ww. sprawach były:

- dokonanie oceny udatności uprawy na działce nr 3391/5 według innej skali ocen, niż określona w załączniku nr 4 do ww. rozporządzenia,
- zawiadomienie stron o wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawie zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów dla ww. działek pismami z 31 maja 2010 r.

---

<sup>4</sup> Od 1 października 2010 r. – Wydział Geodezji, Katastru i Kartografii.

w sytuacji, gdy wnioski właścicieli tych działek o dokonanie oceny udatności upraw i przekwalifikowanie gruntu rolnego na leśny wpłynęły do Starostwa rok wcześniej.

**6.** Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nierzetelne sporządzanie w Starostwie sprawozdań L-03. Podawane w nich dane były niezgodne z dokumentacją źródłową, np.:

- powierzchnie lasów objętych uproszczonymi planami urządzania lasu odbiegały od powierzchni wg przedłożonych planów: o 167,4 ha (in plus) wg stanu na koniec 2007 r., o 549,9 ha (in minus) wg stanu na koniec 2008 r. oraz o 645,7 ha (in minus) wg stanu na koniec 2009 r.;
- powierzchnie lasów objętych inwentaryzacjami stanu lasu odbiegały od powierzchni wg przedłożonych inwentaryzacji: o 37,6 ha (in minus) wg stanu na koniec 2007 r. i o 0,9 ha (in minus) wg stanu na koniec 2008 r.;
- wykazane w sprawozdaniu powierzchnie lasów należących do pozostałych osób prawnych uwzględniały tylko lasy należące do kościołów i związków wyznaniowych (9 grupa rejestrowa w ewidencji gruntów), a nie uwzględniały np. lasów ujmowanych w ewidencji w grupie 15;
- wykazana w sprawozdaniu powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa i własności gmin odbiegała in minus od powierzchni tych lasów wg ewidencji gruntów (grupy rejestrowe 7-15): o 274 ha wg stanu na koniec 2007 r., o 262 ha wg stanu na koniec 2008 r. i o 266 ha wg stanu na koniec 2009 r.;
- wykazana w sprawozdaniu powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa (ale z lasami stanowiącymi własność gmin) odbiegała od powierzchni tych lasów wg ewidencji gruntów (grupy rejestrowe 4-15): o 136 ha (in plus) wg stanu na koniec 2007 r., o 138 ha (in plus) wg stanu na koniec 2008 r. i o 166 ha (in minus) wg stanu na koniec 2009 r.

Zasadnicze wątpliwości budzą też dane wprowadzane do sprawozdań na podstawie nieweryfikowanych informacji z jednostek, którym powierzono nadzór nad lasami niepaństwowymi, kontrola bowiem i w tym zakresie wykryła szereg nieścisłości. Dotyczy to takich danych jak np. powierzchnie gruntów niezalesionych czy powierzchnie odnowień naturalnych.

**7.** Jedną z przyczyn powyższych nieprawidłowości były niekompletne zapisy w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz w zakresach czynności pracowników Wydziału Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, w których nie została ujęta znaczna część zadań

z ustawy o lasach, w tym takich, które nie zostały przekazane porozumieniami do realizacji przez nadleśnictwa i parki narodowe. Dotyczy to m.in. tak istotnych zadań, jak:

- wydawanie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (art. 19 ust. 3 ustawy o lasach);
- nakazywanie właścicielom lasów niewykonujących obowiązków określonych w art. 13, zadań zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub w decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 (art. 24 ustawy o lasach, który porozumienia uwzględniały tylko w 2007 r.);
- zlecenie sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach);
- zlecenie przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 21 ust. 2 ustawy o lasach);
- wydawanie decyzji na pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w przypadkach losowych, niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 (art. 23 ust. 4 ustawy o lasach).

W konsekwencji zadania, które nie zostały przekazane do realizacji podmiotom zewnętrznym, w praktyce nie były w Starostwie realizowane, z wyjątkiem: wydawania decyzji w sprawie przyznania środków z budżetu państwa na pokrycie kosztów odnowienia lub przebudowy drzewostanu w sytuacjach określonych w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach (łącznie 20 w okresie objętym kontrolą), wydawania decyzji o przyznaniu dotacji na pokrycie kosztów zalesienia (4), dokonywanie oceny udatności upraw leśnych na gruncie rolnym objętym zalesieniem (2), zatwierdzania uproszczonego planu urządzenia lasu (6).

Kolejną przyczyną niekompletnej realizacji zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi było ograniczenie liczby pracowników Starostwa, którym w zakresach czynności przypisano zadania z zakresu ustawy o lasach – do 9 stycznia 2010 r. były to dwie osoby, a od 12 stycznia 2009 r. – tylko jedna.

**8.** W latach 2007-2010 powiat nowotarski otrzymał od Wojewody Małopolskiego dotacje z budżetu państwa na realizację zadań wynikających z art. 12 ust. 2 pkt 2 i art. 14 ust. 5 ustawy o lasach. W latach 2007-2009 dotacje wykorzystano w całości w łącznej kwocie 104 tys. zł. Sposób rozdysponowania i rozliczenia tej kwoty nie budzi zastrzeżeń.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zorganizowanie w 2008 r. konferencji *Zagrożenia lasów karpackich na przykładzie powiatu nowotarskiego*, której rezultatem było opracowanie broszury *Lasy prywatne powiatu nowotarskiego oraz ich znaczenie gospodarcze i społeczne*, kolportowanej bezpłatnie wśród mieszkańców powiatu. Przedstawione w nich zagrożenia lasów, związane przede wszystkim z monokulturą świerka pospolitego i jego zasiedlaniem przez kornika drukarza, świadczą o dobrej znajomości stanu tych lasów i potrzebach związanych z koniecznością przebudowy drzewostanów, jednakże jak dotychczas wiedza ta nie przekłada się na odpowiednio aktywne przeciwdziałanie zagrożeniom.

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

1. 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.
2. W przypadku zawierania porozumień w sprawie przekazania części zadań z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi:
  - usunięcie z porozumień zadań określonych w art. 79 ust. 3 ustawy o lasach,
  - opracowanie wzoru sprawozdania z realizacji porozumień, zapewniającego jednolitość i kompletność informacji o zakresie wykonanych zadań,
  - opracowanie właściwych formularzy decyzji ustalających zadania z zakresu gospodarki leśnej.
3. Podjęcie działań zapewniających ustalenie okresu obowiązywania uproszczonych planów urzędzenia lasu w terminach odpowiadających dacie ich zatwierdzenia.
4. Przekwalifikowywanie 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.
5. Sporządzanie sprawozdań L-03 na podstawie zweryfikowanych danych źródłowych, w tym w sprawozdaniu za rok 2010 – wskazanie przyczyn rozbieżności z danymi wykazanymi w sprawozdaniu za rok poprzedni.



6. Weryfikację regulacji wewnętrznych w Starostwie (regulamin organizacyjny, zakresy czynności) pod kątem kompletności uwzględnienia w nich najistotniejszych zadań z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

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 14 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.