



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia

września 2010 r.

**Pan
Jarosław BRÓZDA
Starosta Bełchatowski**

**LLO-4101-07-01/2010
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 Łodzi skontrolowała Starostwo Powiatowe w Bełchatowie, zwane dalej „Starostwem”, w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w latach 2007-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 lipca 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa za okres lat 2007-2009, w szczególności w zakresie dokumentowania postępowań administracyjnych oraz w przedmiocie realizacji porozumień zawartych z nadleśnictwami, poprzez zaniechanie wydania decyzji nakazujących właścicielom nieruchomości leśnych wykonanie obowiązków ustawowych. Natomiast okres I półrocza 2010 r. w tym zakresie NIK ocenia pozytywnie.

1. W latach 2007-2010 (I półrocze) niepaństwowe grunty leśne powiatu bełchatowskiego nadzorowane przez Starostę na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach², stanowiły powierzchnię od 14.551 ha w 2007 r. do 13.223 ha na dzień 30 czerwca 2010 r. Zmniejszenie areálu leśnego nastąpiło głównie na skutek aktualizacji

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

² Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

ewidencji gruntów i budynków – poprzednich zapisów dokonano na podstawie pomiarów z lat sześćdziesiątych.

Dane o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych wykazane w sprawozdaniach GUS na drukach L-03, sporządzano rzetelnie z wykorzystaniem aktualnej bazy danych z ewidencji gruntów i budynków powiatu bełchatowskiego.

Zadania z zakresu leśnictwa realizowano w ramach jednoosobowego stanowiska pracy w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. Dla tego stanowiska określono również inne zadania pozostające bez związku z zagadnieniami leśnictwa. Ponadto w badanym okresie miała miejsce wysoka rotacja pracowników wykonujących te zadania. Od 1 stycznia 2007 r. do 17 stycznia 2010 r. stanowisko obsadzone było kolejno przez 4 osoby posiadające wyższe wykształcenie w dziedzinie leśnictwa, a od 18 stycznia 2010 r. zadania te realizuje mgr historii, po studiach podyplomowych z zakresu wiedzy o UE „AGRO-UNIA”.

W ocenie NIK, wskazane rozwiązania organizacyjne, w tym sytuacja kadrowa, nie sprzyjały sprawnej i rzetelnej realizacji zadań wynikających z ustawy o lasach, a system kontroli wewnętrznej w obszarze objętym kontrolą nie funkcjonował prawidłowo. Starostwo nie planowało i nie przeprowadzało kontroli wewnętrznej oraz audytu z zakresu gospodarki leśnej. Sporządzono jedynie 7 notatek służbowych z kontroli funkcjonalnych, w tym 3 oceniające udatność zalesień i 4 oceniające prawidłowość wydanych przez nadleśniczego pozwoleń na pozyskanie drewna w ramach trzebieży (nieprawidłowości nie stwierdzono).

Ocenę taką potwierdzają przedstawione w dalszej części wystąpienia przypadki niezgodności uproszczonego planu urządzenia lasu ze stanem faktycznym, odstępstwa od wydania decyzji dotyczących ochrony lasów (art. 9 ust. 2 ustawy o lasach), odstępstwa od unormowań prawnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, w tym nieprawidłowości w dokumentowaniu postępowań administracyjnych oraz nieokreślenie jednolitej formy i treści sprawozdań z realizacji porozumień zawartych z nadleśnictwami.

2. Cały obszar lasów powiatu bełchatowskiego niestanowiących własności Skarbu Państwa objęty był aktualną dokumentacją urządzeniową w postaci uproszczonych planów urządzenia lasu. Plany te sporządziła w 2009 r. na zlecenie Zarządu Powiatu firma Krameko z Krakowa, po przeprowadzonym postępowaniu o zamówienie publiczne,

według zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Do projektu planu urządzenia lasu, we właściwym trybie i czasie złożyli opinie nadleśniczowie nadleśnictw z terenu powiatu bełchatowskiego, a zastrzeżenia i wnioski właściciele lasów objętych planem. Przedmiotowe plany, po rozpatrzeniu zastrzeżeń i wniosków, zostały zatwierdzone Zarządzeniem Nr 140/09 Starosty Bełchatowskiego z dnia 5 listopada 2009 r. Obowiązują one przez okres 10 lat, tj. do 31 grudnia 2020 r. W okresie lat 2007-2009 zadania dotyczące problematyki lasów niepaństwowych realizowano na podstawie poprzedniego planu urządzenia lasu.

Wszystkie lasy niepaństwowe powiatu bełchatowskiego nadzorowane były na podstawie zawartych porozumień przez trzy nadleśnictwa, tj. Bełchatów, Kolumna w Łasku i Wieluń, które zobowiązały się do:

- przygotowywania niezbędnych materiałów dla określania, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o lasach zadań właścicielom lasów w przypadku niewykonania przez nich obowiązków mających na celu zapewnienie powszechnej ochronności,
- cechowania pozyskanego drewna oraz wystawiania właścicielom lasów dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna,
- zarządzania wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach,
- dokonywania oceny udatności upraw leśnych.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK (21 czerwca 2010 r.) oględziny wybranych metodą niestatystyczną 20 działek leśnych, nie wykazały zaniedbań w zakresie pielęgnacji drzewostanu leśnego. Nie stwierdzono także występowania zagrożeń ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych.

Ujawniono natomiast niezgodność zapisów w uproszczonym planie urządzenia lasu ze stanem faktycznym w przypadku 2 działek:

- nr 125, obręb ewidencyjny Patok, Gm. Drużbice o powierzchni 2,23 ha, na której według planu winna być halizna, a faktycznie działka zalesiona była sosną w wieku 8 lat,
- nr 183, obręb ewidencyjny Parzno Lesisko, Gm. Kluki o powierzchni 5,42 ha, na której według planu winny być drzewa sosnowe w wieku 25 lat, a faktycznie były starsze o 10 lat (zły opis taksacyjny).

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

Z tytułu realizacji zadań wynikających z zawartych porozumień, Nadleśnictwa obciążały kwartalnie notami księgowymi Starostwo według stawki: w 2007 r. – 7,11 zł, w 2008 r. – 11,30 zł, w 2009 r. – 12,50 zł, w 2010 r. – 13,80 zł, za jeden ha lasu objętego nadzorem. Z tego tytułu Starostwo przekazało w badanym okresie nadleśnictwom ogółem kwotę 516.922 zł, w tym w 2007 r. – 103.457 zł, w 2008 r. – 164.436 zł, w 2009 r. – 163.775 zł i w I półroczu 2010 r. – 85.254 zł, finansując zadania środkami własnymi

3. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie wydawało decyzji w trybie art. 9 ust. 2 ustawy o lasach, mimo iż w latach 2007-2008 Nadleśnictwo Bełchatów - zgodnie z zawartymi porozumieniami - przekazało materiały dla wydania 787 takich decyzji właścicielom nieruchomości leśnych (wg danych sprawozdawczych wykazanych przez nadleśnictwo).

Z wyjaśnienia naczelnika wydziału merytorycznego starostwa wynika, iż decyzji nie wydawano z winy pracownika odpowiedzialnego za prowadzenie tych spraw, posiadającego upoważnienie Starosty Bełchatowskiego do prowadzenia postępowań administracyjnych we własnym zakresie, z pominięciem naczelnika.

Na skutek niewywiązywania się z obowiązków rozwiązano stosunek pracy z tym pracownikiem.

W ocenie NIK, zaniechanie wydania decyzji nakazowych w trybie art. 9 ust. 2 ustawy o lasach, świadczyło o nierzetelnym sprawowaniu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych, w tym na skutek braku kontroli funkcjonalnej.

4. W okresie objętym kontrolą wydano 13 decyzji na podstawie art. 24 w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o lasach. Analiza dokumentacji 10 z tych decyzji wydanych w 2009 r. wykazała nieprawidłowości w dokumentowaniu postępowań administracyjnych.

We wszystkich aktach spraw brak było dokumentu potwierdzającego odbiór decyzji przez stronę oraz potwierdzenia ich wykonania.

5. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 41 decyzji z art. 13 ust. 2 ustawy o lasach (zmiana lasu na użytek rolny), w tym 7 odmownych. Analizie poddano 10 spraw wybranych metodą niestatystyczną. Wszystkie badane sprawy dotyczyły nieruchomości leśnych o powierzchni poniżej 1 ha, przy czym decyzje pozytywne wydano dla nieruchomości na których w postępowaniu administracyjnym nie stwierdzono roślinności leśnych.

Analiza wykazała, iż w przypadku decyzji nr OS.I.6111/2/08 z dnia 29 czerwca 2008 r. wystąpiły opóźnienia 20 dniowe w jej wydaniu, a w aktach sprawy brak było dokumentów o zawiadomieniu strony o przyczynach zwłoki i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy.

Stanowiło to naruszenie postanowień art. 35-36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (Kpa). Ponadto w dokumentacji dotyczącej 3 decyzji wydanych w latach 2007-2009 brak było (w różnym zakresie), udziału strony postępowania w przeprowadzonych oględzinach w terenie (w tym powiadamiania o przeprowadzaniu takich czynności, do czego zobowiązuje art. 10 Kpa) oraz udokumentowania dokonanych czynności w formie protokołów oględzin, stosownie do postanowień art. 67 Kpa – sporządzono jedynie notatki służbowe.

W ocenie NIK, w aspekcie kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, postępowania związane z wydaniem decyzji w latach 2007-2009 nie były rzetelne.

Analiza spraw, w których decyzje wydano w I półroczu 2010 r. nie wykazała nieprawidłowości.

NIK nie wnosi uwag do prawidłowości podjętych decyzji, mimo iż z uzyskanej w toku kontroli informacji od Wójta Gminy Bełchatów wynikało, że dla nieruchomości rolnej (poprzednio leśnej) o powierzchni 0,1439 ha (nr ewidencyjny 123/4) została wydana w dniu 18 maja 2010 r. decyzja o warunkach zabudowy na budowę budynku jednorodzinnego i gospodarczego wraz z infrastrukturą techniczną, a dla nieruchomości o powierzchni 0,2760 ha (nr ewidencyjny 652/3) w dniu 7 czerwca 2010 r. wszczęto postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na budowę budynku jednorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną.

6. W porozumieniach zawartych z nadleśniczymi nie określono formy i treści dla półrocznych sprawozdań z realizacji zadań. Nadleśnictwa przysyłały dane sprawozdawcze wg własnego uznania. Brak unormowania w tym przedmiocie powodował, że w poszczególnych latach sprawozdania za drugie półrocze nie były porównywalne w zakresie danych ze sprawozdaniami za I półrocze.

Przykładowo Nadleśnictwo Bełchatów za II półrocze 2008 i 2009 nie wykazywało wszystkich danych jak w I półroczu, co m.in. dotyczyło ilości wydanych świadectw legalizacyjnych, powierzchni zrębów i ilości pożarów, natomiast Nadleśnictwo Wieluń w latach 2007-2009 składało tylko sprawozdania roczne, a Starostwo nie żądało danych z wykonania zadań za I półrocze, pozbawiając się tym samym możliwości okresowej kontroli rzetelności wykonania powierzonych zadań.

Składając wyjaśnienia w tej sprawie, Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa stwierdził m in., iż sprawozdania półroczne mają dla Starostwa

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

wyłącznie charakter informacyjny, a znaczące są sprawozdania roczne, które stanowią rozliczenie sprawowanego przez nadleśnictwa nadzoru za dany rok.

Wyjaśnienie to jednak nie uzasadnia braku realizacji przez Nadleśnictwo Wieluń nałożonego obowiązku składania sprawozdań półrocznych.

7. W ocenie NIK prawidłowo wykonywane były zadania w zakresie oceny udatności upraw zalesionych gruntów rolnych. Po przeprowadzeniu oględzin udatności tych upraw, dla beneficjentów korzystających z pomocy finansowej na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁵, w okresie objętym kontrolą wydano łącznie 16 decyzji (w 2009 r.) i wdrożono w I półroczu 2010 roku 21 postępowań.

Analizą objęto dokumentację wybranych 10 decyzji o największych obszarowo zalesieniach. We wszystkich przypadkach były protokoły z przeprowadzonych oględzin udatności upraw w 4 lub 5 roku od zalesienia.

Wykazana w protokołach udatność upraw wynosiła od 85% do 95%. Na podstawie wydanych decyzji i po ich uprawomocnieniu, wprowadzano niezwłocznie stosowne zmiany w ewidencji gruntów i budynków, z wyjątkiem 2 decyzji (GK. 7437/10 – 7/09 i 7437/10 – 17/09), w przypadku których opóźnienia wyniosły 6 miesięcy, co spowodowane było blokadą bazy systemu związaną z prowadzoną modernizacją ewidencji budynków i gruntów terenu objętego tymi decyzjami przez firmę Wektor z Krakowa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- unormowanie i ujednolicenie formy oraz treści sprawozdań z realizacji zadań przyjętych przez nadleśnictwa w zawartych porozumieniach,
- podjęcie działań, w ramach uprawnień gwarancyjnych, w stosunku do firmy Krameko, w celu wyeliminowania nieprawidłowości w opracowanym w 2009 r. uproszczonym planie urządzenia lasu dla powiatu bełchatowskiego.
- uwzględnienie w planach kontroli i nadzorze funkcjonalnym problematyki lasów niepaństwowych.

⁵ Dz. U. Nr 229, poz. 2273, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje od Pana Starosty w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag, ocen i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi 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 której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.