



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia listopada 2010 r.

**Pan
Józef RÓG
Starosta Powiatu Opoczyńskiego**

**LLO-4101-07-03/2010
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 Opocznie, 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 22 września 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Starostę zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację zadań określonych w porozumieniach zawartych przez Starostę Opoczyńskiego z nadleśniczymi Nadleśnictw Opoczno, Smardzewice i Przedbórz, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach². Powierzchnia lasów niepaństwowych objęta w tym zakresie nadzorem (według stanu na 30 czerwca 2010 r.) wynosiła 11.963 ha, tj. 37,2% ogółu powierzchni gruntów leśnych (32.160 ha).

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

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

W badanym okresie na realizację zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi, Starostwo poniosło wydatki w wysokości ogółem 308.771 zł.

2. Sprawowanie nadzoru nad lasami niepaństwowymi na terenie gmin Drzewica i Żarnów, w tym wydawanie decyzji na podstawie art. 24 ustawy o lasach oraz cechowanie drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, Starosta powierzył w ramach 5 umów zleceń (w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 kwietnia 2008 r.), panu Marcinowi Stefańskiemu. Osoba ta - będąc w tym czasie pracownikiem Wydziału Ochrony Środowiska, Zdrowia i Osób Niepełnosprawnych (zwanego dalej „Wydziałem”) - realizowała również, w ramach jednoosobowego stanowiska pracy, zadania dotyczące leśnictwa. Jednak w zakresie czynności przyjętym w dniu 4 maja 2007 r. miała tylko przygotowanie projektów decyzji administracyjnych.

W toku kontroli stwierdzono, że pracownik ten wydał - w trybie art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o lasach - 12 decyzji administracyjnych nakazujących właścicielom lasów wykonanie zadań gospodarczych, z terminem ich realizacji w okresie od 25 marca 2007 r. do 31 lipca 2010 r.

Każdorazowo decyzje te opatrzone były pieczęcią Wydziału Starostwa Powiatowego i podpisane z upoważnienia Starosty przez inż. Marcina Stefańskiego – inspektora w Wydziale.

Zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach, nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa sprawuje starosta, który na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, w tym wydawanie decyzji administracyjnych w I instancji, nadleśniczemu Lasów Państwowych. Przepisy ustawy o lasach nie przewidują przekazania uprawnień ustawowych starosty, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, innym podmiotom niż wskazane w art. 5 ustawy.

W wyjaśnieniu złożonym na podstawie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK Pan Starosta stwierdził m.in., że przepis art. 5 ustawy o lasach nie stoi na przeszkodzie temu, aby zadania z zakresu nadzoru nad lasami starosta wykonywał za pośrednictwem osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy lub umowy zlecenia, bowiem w tym przypadku nie dochodzi do przeniesienia kompetencji.

W ocenie NIK wydawanie decyzji przez pana M. Stefańskiego, pracownika Wydziału Starostwa, winno być powierzone na podstawie odrębnego pisemnego upoważnienia, a nie (jak to miało miejsce) umowami zleceń.

Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu, w tym wydawania decyzji, uprawniony jest bowiem ustawowo starosta (art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³, zwanej dalej „usp”), który na podstawie art. 38 ust. 2 tej ustawy może upoważnić do wydawania w jego imieniu decyzji o których mowa w ust. 1 - m.in. pracowników starostwa.

Kwestię tę rozstrzyga również art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴ (zwanej „Kpa”), który stanowi, że organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń.

Analiza 12 decyzji wydanych przez p. Marcina Stefańskiego wykazała, że oględziny stanu lasu na gruncie - rozpoczynające postępowanie administracyjne z urzędu - jak również oględziny dotyczące wykonania zadań określonych w decyzjach nie były - stosownie do postanowień art. 67 § 2 pkt 3 Kpa - dokumentowane w formie protokołów lub w inny sposób utrwalone na piśmie. Pracownik Starostwa nie prowadził ewidencji wydanych decyzji i jak wyjaśnił Wicestarosta Opoczyński, nie informował Dyrektora Wydziału o wydanych decyzjach nakładających obowiązki na właścicieli lasu. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK, zatrudniony od 8 maja 2008 r. (i nadal) pracownik Starostwa, realizujący zadania z zakresu leśnictwa przeprowadził oględziny działek (nr: 475 i 523, 377, 394, 205 w miejscowości Klew, gm. Żarnów) sprawdzając realizację zadań określonych w 4 decyzjach wydanych w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 kwietnia 2008 r. Lustracja ta wykazała, że działki zostały uporządkowane, a stan zdrowotny drzew jest dobry.

3. Działalność Starosty w zakresie gospodarki dotyczącej lasów niepaństwowych nie była przedmiotem badań audytu wewnętrznego oraz kontroli zewnętrznej. W latach 2007-2009 Starostwo zaplanowało i przeprowadziło w trzech nadleśnictwach 9 kontroli, których zakres ograniczał się do sprawdzenia w szczególności ilości spraw związanych z cechowaniem drewna, wydanych świadectw legalności pozyskania drewna i wykonanych zabiegów pielęgnacyjnych. Kontrole nie obejmowały problematyki dotyczącej stanu sanitarnego i zdrowotnego lasów niepaństwowych oraz występujących (lub nie) zagrożeń.

³ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

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

4. Aktualną dokumentacją urządzeniową w postaci uproszczonych planów urządzenia lasu i inwentaryzacji stanu lasu objęto 99,5% (11909 ha) powierzchni lasów powiatu opoczyńskiego niestanowiących własności Skarbu Państwa. Plany te sporządziła w 2008 r. na zlecenie Zarządu Powiatu firma TAXUS SI Spółka z o.o. z Warszawy, po przeprowadzonym postępowaniu o zamówienie publiczne, według zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵.

Do projektu planu urządzenia lasu, we właściwym trybie i czasie, złożyli opinie nadleśniczowie nadleśnictw z terenu powiatu opoczyńskiego, a zastrzeżenia i wnioski właściciele lasów objętych planem. Przedmiotowe plany, po rozpatrzeniu zastrzeżeń i wniosków, zostały zatwierdzone w dniu 6 lutego 2009 r. dwoma decyzjami Starosty Opoczyńskiego. Obowiązują one przez okres 10 lat, tj. odpowiednio do 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako sprzeczne z umową i niegospodarne, niedochodzenie od spółki TAXUS SI przez Starostwo należności z tytułu kar umownych za nieterminową realizację przedmiotu umowy.

W umowie zawartej w dniu 6 czerwca 2007 r. Wykonawca ten zobowiązał się m.in. do:

- wykonania uproszczonego planu urządzenia lasu i inwentaryzacji stanu lasu dla Gminy Poświętne oraz Gminy i Miasta Opoczno w terminie do 12 grudnia 2007 r.,
- zapłaty kary pieniężnej w wysokości 0,10% ceny umownej za każdy dzień zwłoki w oddaniu uproszczonego planu urządzenia lasu i inwentaryzacji stanu lasu.

Faktycznie, odbioru prac urządzeniowych dla tych gmin dokonano protokołem z dnia 31 marca 2008 r.

Składając wyjaśnienia w tej sprawie, Wicestarosta Opoczyński stwierdził m.in., iż po ponownej analizie umowy Dyrektor Wydziału zwrócił się z pismem do Skarbnika Powiatu o naliczenie stosownych kar umownych spółce TAXUS SI. W dniu 16 lipca 2010 r. Starostwo wystawiło notę księgową obciążającą spółkę kwotą 13.731,96 zł za nieterminową realizację przedmiotu umowy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w myśl art. 123 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶ - wystawienie noty księgowej nie przerywa biegu terminu przedawnienia, a stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

⁶ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

dyscypliny finansów publicznych⁷ - zarówno niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego, jak i dopuszczenie do przedawnienia tej należności stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

5. Lasy niepaństwowe powiatu opoczyńskiego nadzorowane były na podstawie porozumień zawartych z Nadleśnictwami: Opoczno, Smardzewice i Przedbórz, które zobowiązały się do wydawania decyzji na podstawie art. 24 ustawy o lasach (nakazujących ponowne wprowadzenie roślinności leśnej, pielęgnowanie i ochronę lasów) oraz do cechowania drewna pozyskanego w lasach niepaństwowych i wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskanego drewna (art. 14a ust. 3).

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK (6 lipca 2010 r.) oględziny wybranych metodą niestatystyczną 20 działek leśnych, nie wykazały zaniedbań w zakresie pielęgnacji drzewostanu leśnego. W 19 przypadkach nie stwierdzono występowania zagrożeń ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych. Na jednej działce (nr 15-156, obręb ewidencyjny Stefanów, gm. Poświętne) stwierdzono zagrożenie biotyczne - drzewostan przerzedzony w wyniku wystąpienia huby korzeniowej.

Ujawniono natomiast niezgodność zapisów w uproszczonym planie urządzenia lasu ze stanem faktycznym w przypadku 3 działek:

- nr 15-20-2-h, obręb ewidencyjny Stefanów, gm. Poświętne, o powierzchni 0,21 ha, na której według planu winny być drzewa sosnowe w wieku 11 lat, a faktycznie jest to odnowiona uprawa leśna około 2 letnia,
- nr 32-661/1, obręb ewidencyjny Skórkowice, gm. Żarnów, według planu na powierzchni 0,04 ha winny być drzewa sosnowe w wieku 16 lat i na powierzchni 0,41 ha drzewa olchy w wieku 66 lat, a faktycznie na działce o powierzchni łącznej 0,45 ha jest około 0,15 ha drzew sosnowych w wieku 15 lat, a pozostała powierzchnia (0,30 ha) to halizna. Według opinii specjalisty powołanego do udziału w oględzinach, ww. nieprawidłowości świadczą o tym, że wykonawca uproszczonego planu urządzenia lasu nie był na gruncie,
- nr 15-309/1-10-d, obręb ewidencyjny Stefanów, gm. Poświętne, o powierzchni 0,72 ha, na której według planu winny być drzewa gatunek: 7 sosna, 3 brzoza, miejscami dąb. Skład gatunkowy drzew stwierdzony podczas oględzin: 3 sosna, 6 brzoza, 1 dąb.

⁷ (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.)

Ponadto w trzech przypadkach w uproszczonych planach urządzenia lasu stwierdzono nieprawidłowe wskazania gospodarcze, polegające na zaleceniu wykonania cięć późnych zamiast trzebieży wczesnych oraz cięć wczesnych zamiast cięć późnych. W jednym przypadku - działka nr 29-339-05-d, obręb ewidencyjny Zarzęcin, gm. Mniszków – w planie nie wskazano zadania gospodarczego, tj. wykonania trzebieży wczesnych.

W złożonym wyjaśnieniu Wicestarosta Opoczyński stwierdził m.in., że w związku z oględzinami prowadzonymi w obecności pracownika Starostwa, w wyniku których stwierdzono niezgodność zapisów w uproszczonych planach urządzenia lasu ze stanem faktycznym oraz z informacjami uzyskanymi z Nadleśnictwa Opoczno, zostanie skierowane odpowiednie pismo do firmy TAXUS SI.

6. NIK pozytywnie ocenia wykonywanie zadań w zakresie oceny udatności upraw leśnych. W badanym okresie Starostwo przeprowadziło z urzędu 39 postępowań administracyjnych.

Analiza wybranych losowo 10 postępowań dotyczących przekwalifikowania zalesionego gruntu rolnego na grunt leśny o powierzchni przekraczającej 1 ha wykazała, że Starosta zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o lasach dokonał oceny udatności upraw w czwartym roku od zalesienia gruntu rolnego, wykonanego 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 Rolnej⁸. Wykazana w protokołach udatność upraw wynosiła od 75% do 98%. Na podstawie wydanych decyzji i po ich uprawomocnieniu, wprowadzano niezwłocznie stosowne zmiany w ewidencji gruntów i budynków.

NIK stwierdza natomiast, że niedotrzymanie terminu określonego w art. 35 Kpa, miało miejsce w przypadku 5 decyzji administracyjnych wydanych przez Starostę w dniach 12 i 19 stycznia 2010 r. Decyzje te wydano po upływie od 4 do 7 miesięcy od daty wszczęcia postępowania. Ponadto w aktach spraw brak było dokumentów o zawiadomieniu stron - stosownie do art. 36 Kpa - o przyczynach zwłoki i wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy.

Wyjaśniając przyczyny niedotrzymania terminów ustawowych, Wicestarosta Opoczyński stwierdził m.in., że było to wynikiem niezakończenia robót klasyfikacyjnych przez wykonawcę, a niedostosowanie się do wymogów art. 36 Kpa spowodowane było natłokiem zadań pod koniec roku.

⁸ Dz. U. Nr 229, poz. 2273, ze zm.

Analiza pozostałych 5 spraw, w których decyzje wydano w 2008 r. nie wykazała nieprawidłowości.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- uwzględnienie w planach kontroli problematyki dotyczącej stanu sanitarnego i zdrowotnego lasów niepaństwowych,
- wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących przekwalifikowania gruntów rolnych na grunty leśne z zachowaniem terminów określonych w Kpa,
- podjęcie działań w stosunku do spółki TAXUS SI w celu wyeliminowania nieprawidłowości w opracowanym w 2008 r. uproszczonym planie urządzenia lasu dla powiatu opoczyńskiego.

Ponadto, biorąc pod uwagę zbliżający się upływ terminu przedawnienia, Najwyższa Izba Kontroli prosi o poinformowanie czy spółka TAXUS SI wpłaciła kwotę 13.731,96 zł z tytułu kar umownych za niedotrzymanie terminu realizacji przedmiotu umowy.

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.