



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia listopada 2010 r.

Pani
Beata **MATEUSIAK-PIELUCHA**
Starosta Pajęczański

LLO-4101-07-06/2010
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 Pajęcznie, 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 20 października 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, pomimo wystąpienia nieprawidłowości dotyczących m.in. prowadzenia i dokumentowania postępowań administracyjnych, zakresu przeprowadzanych i dokumentowanych lustracji lasów oraz nieokreślenia zadań dla właścicieli lasów objętych inwentaryzacją.

1. W latach 2007-2010 (I półrocze) niepaństwowe grunty leśne powiatu pajęczańskiego nadzorowane przez Starostę na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach², zwanej dalej „ustawą o lasach”, obejmowały wg ewidencji gruntów i budynków powierzchnię od 9.049 ha w 2007 r. do 9.188 ha na dzień 30 czerwca 2010 r.

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

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

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

Za lata 2008-2010 (I półrocze) w sprawozdaniach wykazano powierzchnię lasów objętą uproszczonymi planami urządzenia lasu większą od danych ewidencyjnych, w tym za rok 2008 – o 1.945 ha, 2009 r. o 1.796 ha i I półrocze 2010 r. o 1.604 ha.

Wynikało to z uwzględnienia w uproszczonych planach, powierzchni lasów ujawnionych na gruntach rolnych podczas prac inwentaryzacyjnych wykonywanych w trakcie opracowywania przedmiotowych planów.

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie wszczęto postępowań zmierzających do urealnienia ewidencji powierzchni lasów niepaństwowych powiatu pajęczańskiego.

W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu Pani Starosta stwierdziła m.in., że w celu ujednolicenia danych podjęte zostaną działania związane z poinformowaniem właścicieli gruntów rolnych, na których został zaewidencjonowany las, o obowiązku ich przeklasyfikowania na grunty leśne.

2. W regulaminie organizacyjnym Starostwa zadania w zakresie gospodarki leśnej przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, zwanemu dalej „Wydziałem”, powierzając je (w okresie objętym kontrolą) trzem pracownikom, w tym dwóm legitymującym się wykształceniem w zakresie leśnictwa, którzy sprawowali bezpośredni nadzór nad lasami niepaństwowymi. Pracownicy ci nie byli przeszkoleni w zakresie problematyki lasów niepaństwowych i prowadzenia postępowań administracyjnych.

Sytuacja kadrowa, w ocenie NIK, nie sprzyjała sprawnej i rzetelnej realizacji wszystkich zadań wynikających z ustawy o lasach. Dwóch zatrudnionych leśników nie było bowiem w stanie objąć pełnym nadzorem blisko 11 tys. ha lasów. W praktyce nadzór ten sprowadzał się do obsługi właścicieli lasów w zakresie cechowania pozyskanego drewna i wydawania świadectw legalności oraz dokonywania lustracji przy tej okazji. Starostwo nie posiadało opracowanego planu kontroli lasów i kontrole takie nie były realizowane.

Naczelnik Wydziału w złożonym wyjaśnieniu stwierdził m.in., że dwie osoby zajmujące się nadzorem nad lasami niepaństwowymi, z praktycznego punktu nie są w stanie w pełni zabezpieczyć tego nadzoru, natomiast Starosta Pajęczański stwierdziła w swoim wyjaśnieniu, że Starostwo dysponuje ograniczoną ilością środków przewidzianych na nadzór nad lasami niepaństwowymi i nie było możliwe zwiększenie zatrudnienia

w zakresie pełnionego nadzoru - widzi jednak konieczność zwiększenia obsady w Wydziale.

Naczelnik Wydziału stwierdził ponadto w wyjaśnieniu, iż w okresie od 2007 r. nie wystąpiły przypadki zagrożeń dla stabilności lasów, stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych jest zadowalający, a wszystkie czynniki wpływające niekorzystnie na ten stan są usuwane przez właścicieli w miarę możliwości na bieżąco.

3. Cały obszar lasów powiatu pajęczańskiego niestanowiących własności Skarbu Państwa, objęty był aktualną dokumentacją urzędniową w postaci uproszczonych planów urządzenia lasu i inwentaryzacji stanu lasów. Plany te sporządzono na zlecenie Zarządu Powiatu po prawidłowo przeprowadzonych w latach 2007-2008 trzech postępowaniach o zamówienie publiczne, zrealizowanych według zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Do projektów planów urządzenia lasu, we właściwym trybie i czasie, złożyli opinie nadleśniczowie nadleśnictw z terenu powiatu pajęczańskiego, natomiast właściciele lasów objętych planem nie wnieśli do nich zastrzeżeń i nie składali wniosków.

Decyzjami Starosty z dnia 30 maja i 16 grudnia 2008 r. oraz 25 lutego 2009 r. plany te wprowadzono w życie z okresem ich obowiązywania przez 10 lat.

Do czasu sporządzenia obecnie obowiązujących planów, zadania dotyczące problematyki lasów niepaństwowych realizowano na podstawie poprzednich planów przekazanych Starostwu przez byłe urzędy wojewódzkie: w Częstochowie, Sieradzu i Piotrkowie Tryb.

Nie zostały wydane decyzje określające zadania z zakresu gospodarki leśnej dla właścicieli 94 ha lasów rozdrobnionych (do 10 ha) objętych inwentaryzacją, co stanowiło naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, a w konsekwencji oznaczało nie objęcie tego obszaru nadzorem w zakresie właściwej gospodarki leśnej.

W złożonym wyjaśnieniu główny specjalista Wydziału stwierdził m.in., iż nieprawidłowość ta stanowiła przeoczenie ze względu na bardzo niski procent wyżej wymienionego opracowania w porównaniu do całej powierzchni lasów niepaństwowych powiatu pajęczańskiego (ok. 1%), a po ustaleniu wszystkich właścicieli lasów, którzy zostali objęci przedmiotową inwentaryzacją, zostaną niezwłocznie wydane stosowne decyzje.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

4. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK – z udziałem powołanego specjalisty - oględziny wybranych metodą niestatystyczną 20 działek leśnych, nie wykazały występowania zagrożeń ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych. W jednym przypadku natomiast stwierdzono brak wykonania pielęgnacji młodnika (działka nr 1065, powierzchnia 6,38 ha - obręb ew. Chorzew, gm. Kiełczygłów).

Ujawniono także niezgodności zapisów w uproszczonym planie urządzenia lasu ze stanem faktycznym w przypadku 4 działek:

- nr 1065, powierzchnia 6,38 ha - obręb ew. Chorzew, gm. Kiełczygłów - wg planu drzewostan różny, a faktycznie ok. 3 ha stanowił młodnik sosnowy sześcioletni, należało dokonać wydzielenia,
 - nr 843, powierzchnia 0,48 ha - obręb ew. Biała, gm. Rząśnia, w planie źle ponumerowana mapa, działka winna być w obszarze numeracji oddziału 3/46, a była numeracja 2/46,
 - nr 833 i 867, powierzchnia 0,41 ha i 0,08 ha - obręb ew. Biała, gm. Rząśnia, zły typ siedliskowy, w planie zapisano bór świeży, a winno być - bór mieszany świeży.
5. W okresie objętym kontrolą wydano, w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, łącznie 10 decyzji z art. 24 tej ustawy. Wszystkie objęto analizą kontrolną, która wykazała, że decyzje wydano w terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (Kpa). Podstawą ich wydania były notatki służbowe z lustracji terenowych, z pominięciem powiadomienia stron o wszczęciu postępowań administracyjnych, o czym stanowi art.61 § 4 Kpa oraz bez przeprowadzenia oględzin z ich udziałem, udokumentowanych stosownymi protokołami, zgodnie z art. 67 Kpa. Ponadto przed wydaniem decyzji nie pouczono stron o prawie zapoznania się z aktami, do czego obliguje art.10 Kpa.

W ocenie NIK, nieprzestrzeganie procedur Kpa i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wydania tych decyzji, naruszało zasadę zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania i stanowiło o nierzetelnej realizacji obowiązków służbowych przez pracowników Starostwa.

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału stwierdził m.in., że ustalenia kontroli wskazują na konieczność skierowania zatrudnionych w Starostwie leśników na szkolenie

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

dotyczące problematyki lasów niepaństwowych oraz prowadzenia postępowań administracyjnych.

6. NIK pozytywnie oceniła postępowanie w sprawach dotyczących zmiany lasu na użytek rolny. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 4 decyzje z art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, wszystkie pozytywne.

Badane sprawy dotyczyły nieruchomości leśnych o powierzchni poniżej 1 ha, przy czym w trzech przypadkach decyzje wydano dla nieruchomości na których w postępowaniu administracyjnym nie stwierdzono roślinności leśnych, a w jednym przypadku przyłączono do gruntu rolnego zamieniony grunt leśny, tylko częściowo porośnięty drzewostanem o zwarcu przerywanym bez runa leśnego .

Ogólna powierzchnia lasów zamienionych na użytki rolne wyniosła 1,52 ha.

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, wydano łącznie w okresie objętym kontrolą 81 decyzji, przekwalifikowując ogółem 184,5 ha gruntów ornych na grunty leśne.

Analizą objęto dokumentację 10 decyzji wydanych na podstawie art. 14 ust. 7 ustawy o lasach o największych obszarowo zalesieniach. We wszystkich przypadkach sporządzono protokoły z przeprowadzonych oględzin udatności upraw w 4 lub 5 roku od zalesienia. Wykazana w protokołach udatność upraw wynosiła od 80% do 91%. Na podstawie wydanych decyzji, po ich uprawomocnieniu i po sporządzeniu operatów geodezyjnych, wprowadzano stosowne zmiany w ewidencji gruntów i budynków, przy czym w 4 przypadkach dokonano tego po dwóch miesiącach, a w 2 po upływie trzech miesięcy od daty wydania decyzji.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie prawidłowo przeprowadzanych i dokumentowanych postępowań administracyjnych z zachowaniem zasad określonych w art. 10 oraz 67 Kpa,

⁵ Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

- objęcie nadzorem całej powierzchni lasów niepaństwowych, poprzez wskazanie w decyzjach administracyjnych zadań z zakresu gospodarki leśnej właścicielom lasów objętych inwentaryzacjami, zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o lasach,
- podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości ujawnionych w uproszczonych planach urządzenia lasu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK oczekuje od Pani 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 Pani 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.