



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia grudnia 2010 r.

Pan
Cezary **GABRYJĄCZYK**
Starosta Łaski

LLO-4101-07-07/2010
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 Łasku, 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 29 listopada 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

1. Według stanu na dzień 30 czerwca 2010 r. niepaństwowe grunty leśne powiatu łaskiego nadzorowane przez Starostę na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach², obejmowały wg ewidencji gruntów i budynków, powierzchnię 6.018 ha, która w całości nadzorowana była przez służby Starostwa.

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

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

Sprawozdania GUS (druki L-03) zawierające dane o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych sporządzane były rzetelnie, z wykorzystaniem aktualnej bazy danych z ewidencji gruntów i budynków powiatu łaskiego oraz danych z uproszczonych planów urządzenia lasu.

2. Zadania w zakresie gospodarki leśnej przypisano, w regulaminie organizacyjnym Starostwa, głównie Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, zwanemu dalej „Wydziałem”, powierzając je (w okresie objętym kontrolą) dwóm pracownikom.

Jeden z tych pracowników legitymujący się wykształceniem w zakresie leśnictwa, sprawował bezpośredni nadzór nad lasami niepaństwowymi. Obydwaj wspomniani pracownicy posiadali przeszkolenie w zakresie problematyki lasów niepaństwowych.

Postępowania administracyjne dotyczące przekształcania lasu na grunty rolne realizowano we współpracy z Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Gruntami, którego naczelnik, z upoważnienia Starosty, podpisywał stosowne decyzje.

W ocenie NIK, sytuacja kadrowa w Starostwie nie sprzyjała sprawnej i rzetelnej realizacji wszystkich zadań wynikających z ustawy o lasach. Jeden pracownik, nie był bowiem w stanie objąć pełnym i efektywnym nadzorem 6 tysięcy ha lasów. W efekcie tego powyższy nadzór sprowadzał się przede wszystkim do obsługi właścicieli lasów w zakresie cechowania pozyskanego drewna i wydawania świadectw legalności.

Ocenę taką uzasadniają następujące fakty: Starostwo nie posiadało opracowanego planu kontroli lasów, brak było udokumentowanych czynności kontrolno-lustracyjnych, występowały przypadki niezgodności uproszczonego planu urządzenia lasu ze stanem faktycznym, a także nie wydawano z urzędu decyzji z art. 9 ust. 2 i art. 24 ustawy o lasach.

W tej sytuacji, Starosta nie posiadając pełnej wiedzy o stanie zdrowotnym i sanitarnym lasów niepaństwowych, w tym o stopniu realizacji przez ich właścicieli obowiązków ustawowych, nie mógł, w ocenie NIK, sprawować w pełni rzetelnego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach.

W złożonym wyjaśnieniu Pan Starosta stwierdził m.in., że w okresie objętym kontrolą faktycznie nie planowano kontroli realizacji zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych powiatu łaskiego, z powodu nefunkcjonowania w Starostwie (od 1 stycznia 2007 do 31 grudnia 2009 r.) kontroli wewnętrznej, a w okresie późniejszym kontrola ta zajmowała się głównie gospodarką finansową w jednostkach powiatu łaskiego.

Uznając jednak zasadność ustaleń kontroli NIK - Pan Starosta stwierdził w złożonym wyjaśnieniu także, iż od 1 stycznia 2011 r. zakres kontroli zostanie rozszerzony m.in. o realizację zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niepaństwowych powiatu łaskiego.

3. Aktualną dokumentacją urządzeniową w postaci uproszczonych planów urządzenia lasu i inwentaryzacji stanu lasu objęto 99,1% powierzchni lasów niepaństwowych powiatu łaskiego. Nie objęto dokumentacją urządzeniową 53 ha (tj. 0,9%) stanowiące zalesienia gruntów rolnych dokonane w latach 2009-2010.

Do czasu sporządzenia obecnie obowiązujących uproszczonych planów urządzenia lasu, zadania dotyczące problematyki lasów niepaństwowych realizowano na podstawie poprzednich planów przekazanych Starostwu przez Urząd Wojewódzki w Sieradzu.

4. W okresie objętym kontrolą, po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu według zasad i trybu udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, Starostwo zleciło sporządzenie uproszczonego planu urządzenia lasu obejmującego lasy niepaństwowe czterech gmin o łącznej powierzchni 3.366 ha Konsorcjum TAXUS UL z Warszawy.

Do projektów planów urządzenia lasu, we właściwym trybie i czasie opinie złożyli nadleśniczowie nadleśnictw z terenu powiatu łaskiego, a zastrzeżenia i wnioski właściciele lasów objętych planem. Plany urządzenia lasu oraz inwentaryzacje wprowadzono w życie decyzją Starosty z 30 kwietnia 2008 r., z okresem ich obowiązywania od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2017 r., przy czym zakres opracowania zgodnie z umową z Konsorcjum TAXUS UL objęto dwuletnim okresem gwarancyjnym.

W ocenie NIK, Starostwo przyjmując tak krótki okres gwarancji, nie zabezpieczyło należycie własnych interesów. W okresie tym jeden pracownik (przy braku wieloletniego planu kontroli lasów) nie był w stanie dokonać sprawdzenia zgodności uproszczonego planu urządzenia lasu ze stanem faktycznym na obszarze 3.366 ha. Okres gwarancji dla tego dokumentu upłynął z dniem 1 grudnia 2009 r.

5. Zadania z zakresu gospodarki leśnej dla właścicieli 261 ha lasów rozdrobnionych (do 10 ha) objętych inwentaryzacją, Starostwo określiło w 685 decyzjach wydanych w trybie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759.

Analizą kontrolną objęto 10 takich decyzji, ustalając, iż w aktach spraw nie było dokumentacji potwierdzającej zapoznanie się stron z tymi aktami przed wydaniem decyzji, o czym stanowi art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zwanej dalej „Kpa”. Decyzje te zawierały wszystkie elementy określone w art. 107 Kpa i wydano je zgodnie z terminem określonym w art. 35 Kpa.

6. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK (8 listopada 2010 r.), z udziałem specjalisty powołanego przez inspektora NIK, oględziny wybranych metodą niestatystyczną 20 działek leśnych, nie wykazały występowania zagrożeń ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych.

W jednym przypadku stwierdzono brak wykonania pielęgnacji młodnika (działka nr 84, powierzchnia 1,30 ha - obręb Mauryca gm. Łask).

Ujawniono także niezgodności zapisów w uproszczonym planie urządzenia lasu ze stanem faktycznym w przypadku 2 działek:

- nr 480, powierzchnia 0,72 ha - obręb Kąty gm. Widawa – zły stan siedliskowy opisany w planie, tj. był bór świeży, a w planie zapisano bór suchy,
- nr 556, powierzchnia 0,72 ha - obręb Patoki, gm. Widawa, w planie zapis - las 15 letni, a faktycznie wiek tego lasu wynosił 32 lata.

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału stwierdziła, iż na obszarze powiatu łaskiego nie było przypadków powstania zagrożeń dla stabilności lasów ze strony czynników abiotycznych, biotycznych i antropogenicznych, a stan zdrowotny i sanitarny nadzorowanych lasów niepaństwowych, w opinii leśnika zatrudnionego w Starostwie, jest dobry.

7. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie wydawało decyzji w trybie art. 9 ust. 2 ustawy o lasach. Natomiast w związku z art. 13 ust. 1 ustawy o lasach wydano łącznie 47 decyzji z art. 24 tej ustawy. Wszystkie te decyzje sporządzono na wniosek strony, w związku ze zgłoszeniem wyznaczenia drzew do wyrębu.

Analizą kontrolną objęto 20 z powyższych decyzji (42,5%). Stwierdzono, iż wszystkie kontrolowane decyzje wydano w terminie określonym w art. 35 Kpa. Podstawą ich wydania były adnotacje służbowe sporządzone na odwrocie zgłoszeń, bez udokumentowania oględzin stosownymi protokołami (art. 67 Kpa). Ponadto, przed wydaniem decyzji nie powiadomiono stron o możliwości przeglądania akt sprawy (art. 10

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

Kpa). W ocenie NIK, postępowania związane z wydaniem tych decyzji, w aspekcie kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK, nie były zatem rzetelne.

8. NIK pozytywnie oceniła postępowania administracyjne w sprawach dotyczących przekształcania lasu na użytek rolny. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał 5 takich decyzji w oparciu o art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, w tym trzy pozytywne. Analiza kontrolna akt dotyczących tych spraw nie wykazała nieprawidłowości, poza jednym przypadkiem pięciodniowego opóźnienia w wydaniu decyzji.

Wszystkie badane sprawy dotyczyły nieruchomości leśnych o powierzchni poniżej 1 ha, przy czym decyzje pozytywne wydano w celu powiększenia gospodarstw rolnych.

Ogólna powierzchnia lasów zamienionych na użytki rolne wyniosła 0,98 ha.

9. 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 18 decyzji, przekwalifikując ogółem 53,75 ha gruntów ornych na grunty leśne.

Analizą objęto dokumentację 10 decyzji o największych obszarowo zalesieniach, wydanych na podstawie art. 14 ust. 7 ustawy o lasach. We wszystkich tych postępowaniach sporządzono protokoły z przeprowadzonych oględzin udatności upraw w 4 lub 5 roku od zalesienia. Wykazana w protokołach udatność upraw wynosiła od 70% do ponad 90%. Na podstawie wydanych terminowo decyzji, po ich uprawomocnieniu się i po sporządzeniu operatów geodezyjnych, wprowadzano niezwłocznie stosowne zmiany w ewidencji gruntów i budynków.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- każdorazowe wydawanie decyzji administracyjnych na podstawie prawidłowo przeprowadzanych i dokumentowanych postępowań administracyjnych,
- podjęcie działań w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości w obowiązującym uproszczonym planie urządzenia lasu,
- systematyczne przeprowadzanie planowych i właściwie udokumentowanych kontroli lasów niepaństwowych w celu uzyskania pełnej informacji w zakresie wywiązywania

⁵ Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.

się właścicieli lasów z obowiązków określonych w ustawie o lasach i dokumentacji urządzeniowej,

- podjęcie działań zmierzających do objęcia dokumentacją urządzeniową całej powierzchni lasów niepaństwowych.

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.