



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.011.01.2020

Zbigniew Gajecki
Starosta Pajęczański
Starostwo Powiatowe w Pajęcznie
ul. Kościuszki 76
98-330 Pajęczno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/089 Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 93-106 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Pajęcznie ¹ , 98-330 Pajęczno, ul. Kościuszki 76
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Gajecki, Starosta Pajęczański ² , od 23 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jan Rysia, Starosta od 26 listopada 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań. 2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną. 3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do zakończenia kontroli) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ , z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Ryszard Lewiński, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/127/2020 z 5 sierpnia 2020 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1 - 4)

¹ Dalej: *Starostwo* lub *SP*.

² Dalej: *Starosta*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Starostwo było odpowiednio przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących Skarbu Państwa. Zadania te przypisano wyznaczonej komórce organizacyjnej, a także zapewniono odpowiednio wykwalifikowaną kadrę.

W latach 2018 i 2019 uproszczonymi planami urządzenia lasu⁵ oraz inwentaryzacją stanu lasu⁶ objęto jedynie 59,7% i 27,8% powierzchni gruntów leśnych będących w nadzorze Starosty. Spowodowane to było brakiem środków finansowych oraz niesporządzeniem tej dokumentacji przez samorządy gminne dla lasów będących ich własnością. Począwszy od stycznia 2020 r. powiat dysponował dokumentacją urządzeniową dla 82,4% niepaństwowych gruntów leśnych. Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni mniejszej niż 10 ha, położonych w 43 obrębach ewidencyjnych, sporządzone zostały UPUL pomimo, iż zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷, dla gruntów tych należało wykonać ISL.

W badanym okresie w powiecie nie zidentyfikowano przypadków niewykonania przez właścicieli lasów zadań wynikających z ustawy o lasach. W związku z powyższym, Starosta nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 24 tej ustawy. W jedynym zgłoszonym do SP przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów, Starosta zarządził wykonanie stosownych zabiegów zwalczających i ochronnych.

Zgodnie z ustawą o lasach, pozyskane w nadzorowanych lasach drewno podlegało odcenowaniu przez pracowników Starostwa, którzy następnie wystawiali właścicielom lasów, na prawidłowych formularzach, świadectwa legalności pozyskania drewna. Niemal połowa pozyskanego drewna (1.624,89 m³) pochodziła jednak z lasów, dla których nie była opracowana aktualna dokumentacja urządzeniowa, a Starosta nie wydał dla tych lasów decyzji na podstawie art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach. W 2019 r. nierzetelnie sporządzono część świadectw legalności pozyskania drewna, nierzetelnie prowadzono rejestry świadectw, a w sprawozdaniu statystycznym L-03 wykazano niezgodne ze stanem faktycznym ilości pozyskanego drewna.

W badanym okresie pracownicy SP prawidłowo przeprowadzili pod względem proceduralnym jedyne postępowanie administracyjne toczące się w przedmiocie zamiany gruntu leśnego na rolny. W Starostwie nie wystąpiła konieczność prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1 W regulaminie organizacyjnym Starostwa⁹ zadania z zakresu leśnictwa przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa¹⁰. W ramach

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: UPUL.

⁶ Dalej: ISL.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, dalej: *ustawa o lasach*.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

gospodarki leśnej do zadań Wydziału należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w zakresie przypisanym Starości w ustawie o lasach. Nadzór nad działalnością Wydziału sprawował Sekretarz Zarządu Powiatu.

(Dowód: akta kontroli str. 5 - 40)

Lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa znajdujące się na terenie powiatu położone były na obszarze działania czterech nadleśnictw (Radomsko, Gidle, Bełchatów i Wieluń). Według stanu na 30 czerwca 2020 r., powierzchnia niepaństwowych gruntów leśnych wynosiła 11.485,87 ha. Na lata 2018 i 2019 Starostwo dysponowało szacunkowymi informacjami w tym zakresie¹¹, ustalonymi na podstawie nieobowiązujących już uproszczonych planów urządzania lasów/inwentaryzacji.

(Dowód: akta kontroli str. 199 - 204)

W badanym okresie Starosta nie zawarł porozumień z nadleśnictwami w sprawie powierzenia im spraw określonych w ustawie o lasach w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Starosta wyjaśnił, iż nie zawarto porozumień, ponieważ ww. zadania realizowane są przez dwóch pracowników Starostwa. Starosta wskazał na utrudnienia organizacyjne związane z ewentualnym zawarciem porozumień, wynikające z funkcjonowania na terenie powiatu czterech nadleśnictw.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

1.2. W latach 2018-2020 prowadzenie spraw związanych z przedmiotem kontroli powierzone było (i przypisane w zakresach obowiązków) głównie dwóm pracownikom zatrudnionym na stanowiskach *ds. nadzoru nad gospodarką leśną* (dwa etaty dla celów realizacji wyłącznie zadań wynikających z ustawy o lasach), a także – dodatkowo – pracownikowi na stanowisku *ds. ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych oraz leśnictwa* (jeden etat do realizacji również innych zadań). Zakres obowiązków dla stanowiska *ds. ochrony środowiska, gruntów rolnych i leśnych*, w części związanej z nadzorem nad lasami, dotyczył w szczególności: prowadzenia spraw w zakresie aktualizacji planów urządzania lasów, jak i zleceń sporządzania inwentaryzacji dla lasów rozdrobnionych, tj. do 10 ha, a także przekazywania do zaopiniowania nadleśniczemu projektów uproszczonych planów urządzania lasów.

(Dowód: akta kontroli str. 41 - 67)

Jeden z ww. pracowników posiadał wykształcenie wyższe inżynierskie na kierunku leśnictwo, drugi - tytuł technika leśnika o specjalności gospodarka leśna, zaś trzeci - wykształcenie wyższe magisterskie na kierunku geografia, w zakresie kształtowania i ochrony środowiska. Pracownicy ci nie odbywali szkoleń w przedmiocie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 68)

Powierzchnia lasów podlegająca pod nadzór jednego pracownika¹² wynosiła w 2018 r. 5.732,55 ha, zaś w latach 2019 i 2020 - 5.742,94 ha.

(Dowód: akta kontroli str. 68, 199 - 204)

W ocenie dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach *ds. nadzoru nad gospodarką leśną*, wykonywanie nadzoru nad lasami jest utrudnione z uwagi na zbyt duży obszar terenów leśnych. Pracownicy wyjaśnili, iż zakres innych wykonywanych

⁹ Uchwała Nr 299/17 Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Pajęcznie.

¹⁰ Dalej: *Wydział* lub *WOSRiL*.

¹¹ Powierzchnia gruntów będących w nadzorze Starosty wynosiła w 2018 r. 11.465,10 ha, a w 2019 r. 11.485,87 ha.

¹² Średnia wyliczona w przeliczeniu na dwóch pracowników na stanowiskach *ds. nadzoru nad gospodarką leśną*.

obowiązków jest tak duży, absorbujący i wymagający zupełnie innej organizacji pracy, że utrudnia prawidłową pracę przy wykonywaniu nadzoru w terenie.

(Dowód: akta kontroli str. 347 - 354)

1.3. W Starostwie nie wystąpiła sytuacja, w której pracownicy realizujący zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa oraz osoby je nadzorujące były jednocześnie właścicielami (współwłaścicielami) tych lasów. Starosta wyjaśnił, iż nie wdrożono wewnętrznych regulacji w zakresie sprawowania tego nadzoru w sytuacji zaistnienia konfliktu interesów. W takim przypadku stosuje się art. 26 Kodeksu postępowania administracyjnego¹³.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

1.4. W planach finansowych Starostwa¹⁴ w zakresie wydatków w dziale 020 *Leśnictwo*, w tym związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi (zadania własne), ujęto nw. kwoty:

- na rok 2018 łącznie 420,4 tys. zł, z tego w rozdziale 02001 *Gospodarka leśna* – 12,0 tys. zł (wydatki związane z działalnością statutową), w rozdziale 02002 *Nadzór nad gospodarką leśną* – 126,1 tys. zł (w tym: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 5,0 tys. zł, wynagrodzenia i składki naliczane od wynagrodzeń – 97,8 tys. zł, wydatki związane z realizacją zadań statutowych – 23,3 tys. zł) i w rozdziale 02095 *Pozostała działalność* – 282,2 tys. zł (świadczenia na rzecz osób fizycznych);
- na rok 2019 łącznie 704,1 tys. zł, z tego w rozdziale 02001 *Gospodarka leśna* – 280,0 tys. zł (zakup usługi sporządzenia uproszczonych planów urządzenia lasów), w rozdziale 02002 *Nadzór nad gospodarką leśną* – 141,9 tys. zł (w tym: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 5,0 tys. zł, wynagrodzenia i składki naliczane od wynagrodzeń – 105,9 tys. zł, wydatki związane z realizacją zadań statutowych – 30,9 tys. zł) i w rozdziale 02095 *Pozostała działalność* – 282,2 tys. zł (świadczenia na rzecz osób fizycznych);
- na rok 2020 łącznie 416,8 tys. zł, z tego w rozdziale 02001 *Gospodarka leśna* – 10,0 tys. zł (wydatki związane z działalnością statutową), w rozdziale 02002 *Nadzór nad gospodarką leśną* – 124,7 tys. zł (w tym: świadczenia na rzecz osób fizycznych – 5,6 tys. zł, wynagrodzenia i składki naliczane od wynagrodzeń – 97,9 tys. zł, wydatki związane z realizacją zadań statutowych – 21,0 tys. zł) i w rozdziale 02095 *Pozostała działalność* – 282,2 tys. zł (świadczenia na rzecz osób fizycznych).

(Dowód: akta kontroli str. 154 - 198)

Faktycznie poniesione przez powiat wydatki w dziale 020 wyniosły:

- w 2018 r. - 389,1 tys. zł (co stanowiło 92,6% planu), z tego: w rozdziale 02001 11,0 tys. zł, w rozdziale 02002 - 115,8 tys. zł i w rozdziale 02095 - 262,4 tys. zł;
- w 2019 r. - 675,6 tys. zł (96% planu), z tego odpowiednio: 276,8 tys. zł, 120,6 tys. zł i 278,2 tys. zł;
- w 2020 r. (I półrocze) - 198,9 tys. zł (47,7% planu), z tego: w rozdziale 02002 - 55,7 tys. zł i w rozdziale 02095 - 143,3 tys. zł.

Wydatki poniesione przez dwóch pracowników starostwa na podróże służbowe związane z nadzorem nad lasami wynosiły: w 2018 r. - 10.265,16 zł, w 2019 r. - 10.767,38 zł i w I półroczu 2020 r. - 3.085,96 zł. Pracownicy ci korzystali zarówno z samochodu służbowego, jak i z samochodów prywatnych (w tym przypadku wydatki te wyniosły odpowiednio: 3.423,75 zł, 4.289,06 zł i 816,63 zł i rozliczane były w formie zwrotu kosztów podróży służbowych za 1 km przebiegu pojazdu,

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, dalej zwany Kpa (Dz. U z 2020 r., poz. 256)

¹⁴ Uchwały Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego: Nr V/3/18 z dnia 9 stycznia 2018 r., Nr VI/3/19 z dnia 8 stycznia 2019 r. i Nr VI/4/20 z dnia 8 stycznia 2020 r.

zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury¹⁵). Starosta w *Regulaminie korzystania z samochodów nie będących własnością Starostwa Powiatowego w Pajęcznie w podróżach służbowych na obszarze kraju*, określił stawki za 1 km przebiegu. Dla pracowników sprawujących nadzór nad lasami stawki te wynosiły:

- do 27 stycznia 2019 r.: 0,52 zł dla pojemności skokowej silnika 900 cm³ i 0,60 zł dla pojemności powyżej 900 cm³;
- od 28 stycznia 2019 r. odpowiednio 0,5214 zł i 0,8358 zł. W lutym 2020 r. jeden z ww. pracowników zrezygnował z wykorzystywania samochodu prywatnego dla celów służbowych z powodu konieczności jego sprzedania, a drugi pracownik zrezygnował w lipcu z powodu rosnących kosztów eksploatacji samochodu. Aktualnie pracownicy korzystają z samochodu będącego własnością Starostwa.

Wydatki związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, przypadające na 1 ha lasów objętych nadzorem, wyniosły: 33,94 zł w 2018 r., 58,82 zł w 2019 r. i 17,32 zł w 2020 r. (na dzień 30 czerwca).

(Dowód: akta kontroli str. 69 – 81, 355 - 368)

W ocenie dwóch pracowników sprawujących nadzór nad lasami, środki finansowe były niewystarczające do rzetelnej realizacji zadań z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Z tego powodu nie zakupiono samochodu oraz nie wykonano w latach 2018-2020 dla części obszarów leśnych uproszczonych planów urządzenia lasów. Pracownicy wskazali również na niesatysfakcjonującą wysokość wynagrodzeń mimo wielokrotnych zapewnień o ich podwyższeniu, a kończących się wyjaśnieniem o braku funduszy na podniesienie wynagrodzeń.

(Dowód: akta kontroli str. 347 - 354)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w związku z brakiem środków finansowych, w latach 2018-2020 nie udało się dokonać zakupu samochodu do prac w terenie, zwiększyć pensji pracowników, a także wykonać uproszczonych planów urządzenia lasów.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

1.5. W Starostwie, według stanu na 30 czerwca 2020 r., aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasów¹⁶ objęte były grunty leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa o powierzchni 9.462,21 ha (tj. 82,4%), dla których opracowano 138 uproszczonych planów urządzenia lasów¹⁷. Koszt wykonania ww. dokumentacji urządzeniowej wynosił 381.171,84 zł i został dofinansowany kwotą 200.942,64 zł ze środków funduszu leśnego na podstawie umowy¹⁸ zawartej z Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych. W pozostałej części środki pochodziły z budżetu powiatu. Koszt sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji w przeliczeniu na 1 ha gruntów leśnych wynosił 40,28 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 199 – 204, 355 - 368)

Dokumentacją urządzeniową sporządzoną w 2019 r. objęto powierzchnię gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa będących w nadzorze Starosty Pajęczańskiego ujętych jako las (Ls), w ewidencji gruntów i budynków. Natomiast grunty leśne posiadające inne oznaczenie niż Ls, pomimo iż zgodnie z ustawą o lasach były gruntami leśnymi (lasami), nie zostały objęte dokumentacją urządzeniową. Spowodowane to było brakiem możliwości dofinansowania kosztów

¹⁵ Rozporządzenie z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 27 poz. 271 ze zm.).

¹⁶ Inwentaryzacji gruntów leśnych nie sporządzono.

¹⁷ Termin obowiązywania ww. dokumentacji urządzeniowej wynosił dla gruntów o powierzchni: 6.786,26 ha od 01.01.2020 r. do 31.12.2029 r., dla 1.214,66 ha od 01.01.2017 r. do 31.12.2026 r., dla 1.363,15 ha od 01.01.2013 r. do 31.01.2022 r., dla 15,83 ha od 01.08.2011 r. do 31.07.2021 r., dla 14,36 ha od 01.01.2013 r. do 31.12.2022 r. i dla 67,95 ha od 01.07.2018 r. do 30.06.2027 r.

¹⁸ Umowa z 30 lipca 2019 r. nr ZU.6007.20.2019.

wykonania dokumentacji urządzeniowej z funduszu leśnego dla gruntów leśnych ujętych w ewidencji gruntów i budynków innych niż las. O braku możliwości dofinansowania gruntów leśnych ujętych w ewidencji gruntów i budynków innych niż las stanowił § 1 pkt 2 ppkt 1 zarządzenia nr 49 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 listopada 2016 r. w sprawie przeznaczenia środków, związanych z funduszem leśnym, na sporządzenie uproszczonych planów urządzenia lasu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach. Ww. paragraf stanowił, iż warunkiem przeznaczenia środków funduszu leśnego na współfinansowanie prac nad konkretnym planem uproszczonym jest ujęcie danego gruntu jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczenia gruntu do zalesienia na podstawie stosownej decyzji administracyjnej. Warunek ten został zawarty w umowie na dofinansowanie sporządzenia uproszczonych planów urządzenia lasów, Starosta wyjaśnił, iż obecne uproszczone plany urządzenia lasu dla gmin¹⁹ powiatu pajęczańskiego są sporządzane na gruntach oznaczonych w ewidencji gruntów Ls.

(Dowód: akta kontroli str. 199 – 204, 295 – 304, 355 - 368)

Dla 43 obrębów ewidencyjnych (o łącznej powierzchni 158,48 ha) sporządzono uproszczone plany urządzenia lasów pomimo, iż grunty leśne w każdym z tych obrębów miały powierzchnię mniejszą niż 10 ha (opisano to w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości).

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 358)

Wg stanu na koniec lat 2018 i 2019, dokumentacją urządzeniową objęto odpowiednio 6.845,02²⁰ ha i 3.189,62²¹ ha gruntów leśnych (59,7% i 27,8% gruntów leśnych będących w nadzorze Starosty). Dokumentacja urządzeniowa obejmowała lasy, których właścicielami/ współwłaścicielami były osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

(Dowód: akta kontroli str. 199 - 204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W latach 2018-2020 dokumentacją urządzeniową nie objęto odpowiednio 40,3%, 72,2% i 17,6% powierzchni lasów niepaństwowych nadzorowanych przez Starostę. Stan taki był niezgodny z dyspozycją art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 w zw. z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

Starosta wyjaśnił, iż powyższe spowodowane było brakiem środków finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

2. W 2019 r. dla lasów rozdrobnionych o powierzchni mniejszej niż 10 ha, położonych w 43 obrębach ewidencyjnych (o łącznej powierzchni 158,48 ha) na terenie gmin: Działoszyn, Kielczygłów, Pajęczno, Rząśnia, Siemkowice, Strzelce Wielkie i Sulmierzyce, sporządzone zostały uproszczone plany urządzenia lasu pomimo, iż zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, dla gruntów tych należało wykonać inwentaryzację stanu lasu.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

Starosta wyjaśnił powyższe stanowiskiem Ministerstwa Środowiska przedstawionym w piśmie z 4 kwietnia 2013 r., skierowanym do Starostwa Powiatowego w Pisz, cyt. *kwestia ujednolicenia dokumentacji urządzeniowej*

¹⁹ Dotyczy dokumentacji urządzeniowej sporządzonej w 2019 r. i następujących gmin: Pajęczno, Działoszyn, Rząśnia, Kielczygłów, Sulmierzyce, Siemkowice, Strzelce Wielkie.

²⁰ Uproszczonymi planami urządzenia lasów objęto 6.789,92 ha gruntów leśnych, a inwentaryzacją 55,10 ha gruntów leśnych.

²¹ Uproszczonymi planami urządzenia lasów objęto 3.134,52 ha gruntów leśnych, a inwentaryzacją 55,10 ha gruntów leśnych.

dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa była wielokrotnie podnoszona przez przedstawicieli starostw powiatowych. (...) W związku z tym w sytuacji, gdy pracami urządzeniowymi objęte są wszystkie lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa w danym obrębie ewidencyjnym lub nawet w gminie zasadne wydaje się opracowanie uproszczonego planu urządzenia lasu dla całego obrębu ewidencyjnego lub gminy, a nie inwentaryzacji stanu lasu dla poszczególnych kompleksów leśnych, mimo że ich powierzchnia nie przekracza 10 ha. Taki tryb postępowania może obniżyć koszty prac urządzeniowych i jest już praktykowany w wielu starostwach powiatowych w kraju.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

W ocenie NIK sporządzenie uproszczonych planów urządzenia lasu zamiast inwentaryzacji stanu lasów mogłoby być uzasadnione w sytuacji, gdyby wiązało się z umożliwieniem prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej – zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według uproszczonego planu urządzenia lasu.

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa przypisano wyznaczonej komórce organizacyjnej, a także zapewniono odpowiednio wykwalifikowaną kadrę. Przygotowanie finansowe SP nie było jednak wystarczające do realizacji tych zadań, co skutkowało nieopracowaniem w kolejnych latach 2018-2020 dokumentacji urządzeniowej odpowiednio dla: 40,3%, 72,2% i 17,6% niepaństwowych gruntów leśnych nadzorowanych przez Starostę. Wbrew wymogom art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, dla lasów rozdrobnionych o powierzchni mniejszej niż 10 ha, położonych w 43 obrębach ewidencyjnych, sporządzone zostały uproszczone plany urządzenia lasu zamiast inwentaryzacji stanu lasów.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

2.1. Powierzchnia powiatu wynosiła 80.382,00 ha. Natomiast powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wyniosła w 2018 r. 10.341,00 ha, a w latach 2019 i 2020 - 11.485,87 ha. Według stanu na 30 czerwca 2020 r., liczba działek niepaństwowych gruntów leśnych wyniosła 28.192, zaś liczba właścicieli (w tym współwłaścicieli) tych gruntów – 12.349.

(Dowód: akta kontroli str. 199 - 204)

Jak wynika z uproszczonych planów urządzenia lasów, w roku 2020 lasy będące w nadzorze Starosty znajdujące się na obszarze działania nadleśnictw w Gidlach, Wieluniu i Bełchatowie zaliczone były do I kategorii zagrożenia pożarowego. Do II kategorii, zaliczone zostały lasy należące do nadleśnictwa radomskiego. Na terenie lasów powiatu występował obszar Natura 2000 - Załęczański Łuk Warty.

(Dowód: akta kontroli str. 321 – 333)

2.2. W 2019 r. Starostwo przeprowadziło postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasów oraz inwentaryzacji stanu lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych znajdujących się pod nadzorem Starosty, położonych na terenie gmin: Działoszyn, Pajęczno, Kielczygłów, Rząśnia, Siemkowice, Strzelce Wielkie i Sulmierzyce, o łącznej powierzchni 6.807,00 ha. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia nie określono wymagań technicznych i kadrowych, które powinien spełniać potencjalny wykonawca, niezbędnych do prawidłowej i terminowej realizacji zamówienia. W związku

z powyższym nie dokonano weryfikacji ww. wymagań w stosunku do wybranego w przetargu wykonawcy. Art. 19 ust. 5 ustawy o lasach, stanowi że uproszczone plany urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urządzeniowego. W związku z tym, iż obszar objęty sporządzaną w 2019 r. dokumentacją urządzeniową lasów, nie obejmował obszaru Natura 2000, nie sporządzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

(Dowód: akta kontroli str. 257 – 306, 393 - 397)

Starosta wyjaśnił, iż w ww. postępowaniu nie określono warunku uczestnictwa w postępowaniu przedsiębiorców spełniających określone wymagania, ponieważ wykonanie UPUL było dofinansowane ze środków Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, przez co UPUL musiały zostać wykonane zgodnie z zarządzeniami nr 49 i 20 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych odpowiednio z dnia 17 listopada 2016 r.²² i 26 maja 2017 r.²³.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

Przedstawiciele Wykonawcy ww. przedmiotu zamówienia, na podstawie udzielonych przez Starostę pełnomocnictw²⁴:

- poinformowali burmistrzów i wójtów miast i gmin, których tereny objęte były przedmiotem zamówienia, o konieczności wyłożenia dokumentacji urządzeniowej do publicznego wglądu na okres 60 dni;
- przedłożyli do trzech nadleśnictw (Bełchatów, Radomsko i Wieluń), na terenie których realizowany był ww. przedmiot zamówienia, uproszczone plany urządzenia lasów, w celu ich zaopiniowania;
- pełnili dyżury w urzędach miast i gmin w celu przeprowadzenia konsultacji z właścicielami lasów.

Dwaj Nadleśniczowie zaopiniowali pozytywnie projekty uproszczonych planów urządzenia lasów, przy czym:

- Nadleśniczy z Nadleśnictwa Wieluń złożył zastrzeżenia w trybie technicznym, które dotyczyły rozbieżności w zakresie opisu taksacyjnego jednego z obrębów ewidencyjnych, odnoszące się do: gatunku drzew, procentowego udziału gatunków drzew, wieku drzew i wskazówek gospodarczych;
- Nadleśniczy z Nadleśnictwa Radomsko w ramach uwag wskazał, iż lasy Nadleśnictwa zaliczone są do II kategorii zagrożenia pożarowego, a zastosowanie i prawidłowe wykonanie rębni złożonych o długim okresie odnowienia, na działkach ewidencyjnych o bardzo małych powierzchniach, będących jednocześnie we własności wielu osób, jest z technicznego punktu widzenia bardzo trudne do realizacji.

Powyższe uwagi i zastrzeżenia zostały uwzględnione przez wykonawcę planów. Nadleśniczy z Nadleśnictwa Bełchatów poinformował, iż nie wnosi uwag.

(Dowód: akta kontroli str. 82 - 102)

2.3. Starosta w dniu 31 grudnia 2019 r. wydał zarządzenia²⁵ w sprawie zatwierdzenia uproszczonych planów urządzenia lasów, odrębnie dla lasów zlokalizowanych na terenie każdej gminy lub miasta. W uzasadnieniach zarządzeń Starosta wskazał, iż wniesione przez właścicieli uwagi uwzględnione zostały przez wykonawcę planów.

(Dowód: akta kontroli str. 103 - 116)

Zgodnie z zarządzeniami, ich treść podana została do publicznej wiadomości przez wywieszenie na tablicach ogłoszeń w siedzibie Starostwa, we właściwych urzędach

²² znak: ZU.6007.2.2016.

²³ znak ZU.6007.1.2017.

²⁴ Pełnomocnictwa udzielono w celu uzyskania niezbędnych uzgodnień, opinii i decyzji.

²⁵ Zarządzenia nr: 115/2019, 116/2019, 117/2019, 118/2019, 119/2019, 120/2019, 121/2019.

miast i gmin, we właściwych siedzibach nadleśnictw oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

(Dowód: akta kontroli str. 103 - 116)

2.4. Wicestarosta wyjaśnił, iż dla gmin: Działoszyn, Kielczygłów i Sulmierzyce, które posiadają UPUL opracowane dla lasów będących ich własnością, nadzór Starosty w zakresie weryfikacji opracowania dokumentacji urzędniowej polegał na zasięgnięciu opinii właściwego Nadleśniczego przed jej zatwierdzeniem. Wicestarosta wskazał, iż weryfikowano również poprawność wykonania tej dokumentacji. W przypadku gmin: Nowa Brzeźnica, Pajęczno, Rząśnia, Siemkowice, Strzelce Wielkie, które nie mają sporządzonej dokumentacji urzędniowej dla lasów będących ich własnością, Starosta przy różnych okazjach i spotkaniach zwracał się do właściwych organów o wykonanie dokumentacji urzędniowej. Każdorazowo gminy zapowiadały opracowanie tej dokumentacji w momencie rozpoczęcia prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej.

(Dowód: akta kontroli str. 380 - 384)

2.5. Pracownicy Starostwa odpowiedzialni za gospodarkę leśną wyjaśnili, iż:

- nadzór w zakresie wykonywania przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a także zadań zawartych w dokumentacji urzędniowej, był sprawowany podczas pobytu w terenie, najczęściej w sytuacji dokonywania legalizacji pozyskanego drewna, i polegał na sprawdzeniu wykonywanych czynności w lesie zgodnie z UPUL, a w przypadku braku UPUL – na indywidualnym doradztwie. Powyższe czynności nie były dokumentowane;
- nie stwierdzili, aby wystąpiły przypadki niewykonania obowiązków przez właścicieli lasów w zakresie zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów. Właściciele lasów usuwali z lasów nagromadzony materiał palny;
- nie stwierdzili, aby wystąpiły przypadki niewykonania obowiązków przez właścicieli lasów w zakresie zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych;
- nie stwierdzili, aby wystąpiły przypadki niewykonania obowiązków przez właścicieli lasów w zakresie ochrony gleby i wód leśnych.

W związku z powyższym, Starosta nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 24 ustawy o lasach. Ww. pracownicy nie stwierdzili również, aby właściciele lasów nie wywiązywali się z obowiązków określonych w art. 13 ust. 1 ustawy o lasach oraz nie wykonywali zadań zawartych w dokumentacji urzędniowej.

(Dowód: akta kontroli str. 369 - 372)

Na terenie powiatu znajdowało się dziewięć kompleksów leśnych o powierzchni ponad 300 ha. Starosta nie uzgadniał projektów uproszczonych planu urządzenia lasu, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, dla kompleksów leśnych o powierzchni ponad 300 ha zakwalifikowanych do I i II kategorii zagrożenia pożarowego (§ 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów²⁶).

(Dowód: akta kontroli str. 320, 380 - 384)

Wicestarosta wyjaśnił m.in., iż ze względu na luki prawne Starosta nie ma możliwości uzgodnienia projektów planów w zakresie ochrony z miejscowo

²⁶ Dz. U. Nr 109, poz. 719)

właściwym komendantem Wojewódzkim Straży Pożarnej. Starosta prowadzi jedynie nadzór na lasami (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach), wobec czego nie jest władnym by zgodnie z prawem wystąpić w imieniu właścicieli lasów. Wymagałoby to zdobycia upoważnienia od każdego właściciela, zarządcy lub użytkownika lasu przed przystąpieniem do prac urzędzeniowych.

(Dowód: akta kontroli str. 380 - 384)

Według informacji uzyskanych z ośmiu gmin²⁷, których lasy podlegały pod nadzór Starostwa:

- Gmina Działoszyn miała opracowany UPUL dla lasów, których była właścicielem, sporządzony w 2018 r. Gmina Kielczygłów posiadała sporządzony UPUL na okres od 01.08.2011 r. do 31.07.2021 r. Gmina Sulmierzyce w latach 2018-2020 nie opracowywała uproszczonych planów urządzania lasów; w 2014 r. zostały sporządzone aneksy do posiadanych przez gminę planów. Pozostałych pięć gmin (Nowa Brzeźnica, Pajęczno, Rząśnia, Siemkowice, Strzelce Wielkie) nie posiadało obowiązujących na lata 2018-2020 UPUL dla lasów będących ich własnością;
- w latach 2018-2020, w ramach kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, gmina Działoszyn przeprowadzała cięcia pielęgnacyjne, gmina Strzelce Wielkie podczas spotkań wiejskich i sołeckich prowadziła edukację przyrodniczą mieszkańców, gmina Sulmierzyce realizowała zadania określone w UPUL, natomiast gminy Kielczygłów, Nowa Brzeźnica, Pajęczno, Rząśnia i Siemkowice nie podejmowały żadnych działań,
- roczna ilość pozyskanego drewna w m3 w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 152,73, 212,31 i 75,4 i została pozyskana w gminie Działoszyn. W pozostałych ww. gminach nie pozyskiwano drewna.

(Dowód: akta kontroli str. 125 - 140)

Zgodnie z informacją uzyskaną od Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Pajęcznie, w latach 2018-2020²⁸ na terenie powiatu wystąpiło 51 pożarów, które łącznie objęły obszar 30,91 ha lasów, z tego:

- w 2018 r. odnotowano 26 pożarów, w tym: trzy miały miejsce na terenie Lasów Państwowych, 22 na terenach leśnych o nieokreślonym właścicielu i jeden na terenie prywatnym. Pożary objęły zasięgiem 13,14 ha;
- w 2019 r. odnotowano 14 pożarów, w tym jeden miał miejsce na terenie prywatnym, a 13 na terenach leśnych o nieokreślonym właścicielu. Pożary te objęły swym zasięgiem 12,34 ha;
- w 2020 r. odnotowano 11 pożarów, w tym: jeden miał miejsce na terenie Lasów Państwowych, osiem pożarów miało miejsce na terenach leśnych o nieokreślonym właścicielu i dwa na terenach prywatnych. Pożary te objęły swoim zasięgiem 5,42 ha.

Komendant poinformował, iż nie dokonano uzgodnień z właścicielami lasów, dla których nadzór sprawuje Starosta Pajęczański w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego

²⁷ Liczba podatników podatku leśnego wynosiła w kolejnych latach 2018-2020 odpowiednio w gminie: Działoszyn – 120, 127 i 141; Kielczygłów – 1.589, 1.602 i 1.594; Nowa Brzeźnica – 1.172, 1.165 i 1.126; Pajęczno – 1.046, 1.023 i 986; Rząśnia – 851, 845 i 862; Siemkowice – 1.414, 1.423 i 1.412; Sulmierzyce – 650, 652 i 652. Natomiast kwota rocznych dochodów z powyższego tytułu (bez lasów Skarbu Państwa) wyniosła odpowiednio w gminie: Działoszyn – 29,0 tys. zł, 29,5 tys. zł i 41,9 tys. zł (I półrocze 2020 r.); Kielczygłów – 48,6 tys. zł, 46,6 tys. zł i 30,2 tys. zł (I półrocze 2020 r.); Nowa Brzeźnica – 72,5 tys. zł, 74,8 tys. zł i 55,0 tys. zł (I półrocze 2020 r.); Pajęczno – 108,7 tys. zł, 107,1 tys. zł i 60,4 tys. zł (I półrocze 2020 r.); Rząśnia – 13,8 tys. zł, 13,8 tys. zł i 14,1 tys. zł; Siemkowice – 55,0 tys. zł, 53,9 tys. zł i 42,6 tys. zł (I półrocze 2020 r.); Sulmierzyce – 19,6 tys. zł, 19,4 tys. zł i 15,3 tys. zł (I półrocze 2020 r.)

²⁸ Do dnia 14 września 2020 r.

lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych, o których mowa w § 39 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

(Dowód: akta kontroli str. 141 - 142)

Komendant poinformował, iż w związku z przeprowadzeniem, na zlecenie NIK, dwóch kontroli kompleksów leśnych o powierzchni powyżej 300 ha, Straż Pożarna stwierdziła nieprawidłowość występującą w dwóch obrębach ewidencyjnych, polegającą na braku uzgodnienia części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej uproszczonego planu urządzania lasu z Łódzkim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi. Inne nieprawidłowości polegały na:

- braku wskazania źródeł wody do celów przeciwpożarowych, braku oznakowania miejsc wjazdów do lasu za pomocą tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu – stwierdzono w obu kontrolach;
- braku właściwego utrzymania 30 m pasa przeciwpożarowego oddzielającego las od drogi publicznej – stwierdzono w jednej kontroli;
- braku wskazania i oznakowania dróg, które wykorzystywane są jako wjazdy pożarowe – stwierdzono w jednej kontroli.

(Dowód: akta kontroli str. 143 - 153)

2.6. Starosta nie zarządzał z urzędu – na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach - wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa, bowiem do Starostwa nie wpływały sygnały od właścicieli lasów i mieszkańców powiatu o występowaniu w tych lasach zagrożenia szkodnikami. Starosta wydał natomiast w dniu 13 maja 2019 r. jedno zarządzenie nr 39/2019 w sprawie wykonania zabiegu zwalczającego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie gminy Działoszyn, zagrożonych przez organizmy szkodliwe-chrabąszczowate. Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach, w związku z wnioskiem Nadleśniczego Nadleśnictwa Wieluń. Zarządzenie miało być wykonane na koszt Nadleśnictwa.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.7. W latach 2018-2020 na terenie nadzorowanych przez Starostę lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie wystąpiła sytuacja, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach. Do Starostwa nie wpływały wnioski właścicieli lasów w sprawie pokrycia kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu w sytuacji braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.8. W badanym okresie do Starostwa wpłynął jeden wniosek od osoby fizycznej będącej właścicielem lasu, o zmianę użytku leśnego o powierzchni 0,21 ha na użytek rolny. Wnioskodawca do wniosku dołączył wypis i wyrys z Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Działoszyn (MPZP). Przyczyną złożonego wniosku była chęć wybudowania na ww. użytku domu mieszkalnego. Według MPZP, teren na którym znajdował się ww. użytk leśny oznaczony był jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Starosta, po przeprowadzeniu przez pracowników SP oględzin miejsca określonego we wniosku, wydał pozytywną decyzję w ww. sprawie.

(Dowód: akta kontroli str. 307 – 319, 334 - 346)

2.9. W latach 2018-2020 do Starostwa nie wpływały wnioski właścicieli lub użytkowników wieczystych gruntów w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zalesienia tych gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 336)

2.10. W okresie objętym badaniem, pracownicy Starostwa cechowali pozyskane drewno i wydawali właścicielom lasów świadectwa legalności pozyskania drewna²⁹ - w 2018 r. wystawiono ich 351, w 2019 r. - 251, a w I połowie 2020 r. - 114. Świadectwa nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania. Ich ewidencja prowadzona była odrębnie, w postaci rejestrów, do których wpisywano dane ze świadectw. Rejestry były prowadzone odrębnie dla każdej z gmin, przy czym dwóch pracowników prowadziło odrębnie numerację świadectw dla czterech gmin. Każdy rejestr posiadał własny nr porządkowy, a dla świadectw nr porządkowy obejmował cztery gminy. W wyniku badania wszystkich 251 świadectw wystawionych w 2019 r. oraz ich rejestrów stwierdzono, iż:

- Świadectwa sporządzone zostały na formularzach wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r., *w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna*³⁰;
- Na 13 świadectwach nie wpisano daty ich wystawienia, jedno świadectwo było sporządzone z wykorzystaniem kserokopii formularza świadectwa, a w przypadku świadectw wystawianych przez jednego z pracowników regułą było, iż brakowało na nich pieczęci nagłówkowej informującej o nazwie urzędu, który wydał świadectwo, oraz pieczęci imiennej wystawiającego świadectwo, w tym jakie zajmował stanowisko – dokument opatrzony był jedynie parafą;
- 170 świadectw (67,7%) wydanych zostało dla lasów, dla których nie sporządzono dokumentacji urzędzeniowej (zarówno UPUL, jak i ISL). Na świadectwach tych nie wskazano podstawy pozyskania drewna;
- W rejestrach brakowało dziewięciu nr świadectw (występowały tzw. luki w numeracji), w ośmiu przypadkach numery świadectw się powtarzały, czterech świadectw nie wpisano do rejestrów, rejestry nie były prowadzone na bieżąco.

(Dowód: akta kontroli str. 199 – 204, 209 – 250, 334 – 346, 355 - 368)

2.11. W roku 2019 pozyskano 1.660,52 m³ drewna zgodnie z uproszczonymi planami urządzenia lasów, co stanowiło 50,5% ogółu pozyskanego drewna, i 1.624,89 m³ drewna (49,5%) z lasów, dla których nie było opracowanej dokumentacji urzędzeniowej. W latach 2018-2020 Starosta nie wydawał decyzji dotyczących pozyskania drewna w przypadkach losowych, na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach. Starosta nie wydawał również decyzji na podstawie art. 79 ust. 3 pkt 2. Powyższe opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 305 – 306, 373 - 379)

2.12. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, Starostwo nie nadzorowało stosowania wymagań dobrej praktyki³¹ w zakresie gospodarki leśnej oraz przeprowadzania przed wycięciem drzew inwentaryzacji przyrodniczej.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.13. W latach 2018-2020 nie wystąpiły przypadki podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

²⁹ Dalej również Świadectwa.

³⁰ Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.

³¹ Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. *w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2408).

2.14. W Starostwie nie wypracowano procedur w zakresie szeroko rozumianego doradztwa właścicielom lasów w realizacji zadań przewidzianych w UPUL.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.15. Starosta wyjaśnił, iż SP nie posiada informacji o działaniach przeciwdziałających suszy lub powodzi, podejmowanych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.16. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w badanym okresie nie nadzorowano realizacji obowiązku zgłaszania przez właścicieli nieruchomości zmian w ewidencji gruntów i budynków. Starosta wskazał, iż zmiany wprowadzane są na podstawie prawomocnych decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, prawomocnych orzeczeń sądów i dokumentacji sporządzanych przez uprawnionych geodetów podczas wykonywania prac geodezyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.17. W Starostwie nie stosowano przepisu art. 5 ust. 2 ustawy o lasach stanowiącego, że w lasach, przez które przebiega granica powiatów, nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta, na którego terenie znajduje się większa część obszaru lasu. Starosta wyjaśnił, iż sprawuje nadzór dla całego obszaru lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w granicach powiatu.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

2.18. W okresie objętym kontrolą Starosta corocznie wywiązywał się z - wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej³² - obowiązku przekazywania danych statystycznych dotyczących lasów niepaństwowych i sporządzał sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za lata 2018 i 2019 według wzorów publikowanych na stronach internetowych GUS.

(Dowód: akta kontroli str. 251 - 256)

W sprawozdaniu za 2019 r. podano ilości pozyskanego drewna niezgodne ze stanem faktycznym, tj. wynikającym ze świadectw legalności pozyskania drewna (co opisano w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości). W przypadku pozostałych informacji zawartych w sprawozdaniu nie stwierdzono nieprawidłowości.

(Dowód: akta kontroli str. 254 - 256, 337 - 379)

2.19. W zakresie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa Starostwo współpracowało wyłącznie z Lasami Państwowymi.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

2.20. W złożonych wyjaśnieniach Starosta wskazał na istniejące utrudnienia i graniczenia w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowanym nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, które polegały na: rozdrobnieniu działek leśnych, dużej liczbie właścicieli, nieuregulowaniu stosunków własnościowych, ograniczonych środkach finansowych na prowadzenie nadzoru.

(Dowód: akta kontroli str. 334 - 346)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 2019 r. pracownicy Starostwa ocechowali i zalegalizowali³³ drewno o łącznej objętości 1.624,89 m³, pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, dla których nie sporządzono uproszczonych planów urządzania lasów i inwentaryzacji stanu lasów. Zgodnie z art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach, w lasach, dla których nie ma opracowanych planów urządzenia lasu, do czasu ich opracowania, zadania w zakresie: wyrębu drzew, ponownego założenia

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 443 ze zm.

³³ Wystawiając 170 świadectw legalności pozyskania drewna.

upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, ustala oraz nadzoruje ich wykonanie starosta. Dla lasów, z których pozyskane zostało ww. drewno, Starosta nie wydał decyzji na podstawie wskazanego przepisu.

(Dowód: akta kontroli str. 209 – 250, 373 - 379)

Naczelnik WOŚRiL oraz pracownicy merytoryczni ww. wydziału wyjaśnili, iż „W ww. wskazanych przypadkach na skutek braku uproszczonego planu urządzania lasu lub inwentaryzacji stanu lasu, w związku z pominięciem art. 79 w ustawie o lasach³⁴ starosta nie ma formalnie możliwości wydania decyzji na wycinkę drzew. (...) Starosta nie ma jednak również podstaw do odmowy wydania świadectwa legalności drewna”.

(Dowód: akta kontroli str. 209 – 250, 373 - 379)

NIK wskazuje, iż art. 79 ust. 3 pkt 2) ustawy o lasach jest przepisem obowiązującym.

2. Niektóre spośród analizowanych 251 świadectw legalności pozyskania drewna sporządzono nierzetelnie, bowiem:

- na 13 z nich nie zamieszczono daty ich wystawienia;
- 109 świadectw nie opatrzone zarówno pieczęcią nagłówkową, informującą o nazwie urzędu, jak i pieczęcią imienną wystawiającego świadectwo.

(Dowód: akta kontroli str. 355 - 368)

Pracownicy wystawiający świadectwa wyjaśnili powyższe braki przyczynami technicznymi wynikającymi z faktu, iż dokumenty te są wystawiane na drukach samokopiujących, na których nie odbijają się niektóre wpisywane do nich informacje.

(Dowód: akta kontroli str. 347 - 354)

3. Rejestry świadectw legalności pozyskania drewna prowadzone były w 2019 r. nierzetelnie, bowiem nie ujęto w nich czterech³⁵ z 251 wystawionych dokumentów, nie zapewniono ciągłości w numeracji świadectw wpisanych do rejestrów³⁶, a w przypadku ośmiu świadectw³⁷ zdublowano ich numery.

(Dowód: akta kontroli str. 209 – 250, 355 - 368)

Pracownicy Starostwa odpowiedzialni za prowadzenie rejestru wyjaśnili powyższe błędy głównie pomyłką, brakiem pomocniczych programów komputerowych i dużym zakresem innych obowiązków.

(Dowód: akta kontroli str. 347 – 354, 355 - 368)

4. Sprawozdanie statystyczne L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za 2019 r. sporządzone zostało nierzetelnie, bowiem wykazano w nim ilości pozyskanego drewna niezgodne ze stanem faktycznym, tj. wynikającym ze świadectw legalności pozyskania drewna. I tak:

³⁴ Kwestia pominięcia art. 79 wyniknęła z dokonanej przez pracowników analizy treści ustawy o lasach opublikowanej na stronach internetowych Sejmu RP, na których przy art. 79 zamieszczono adnotację: „(pominięty)” – przypis kontrolera.

³⁵ Do rejestrów nie wpisano świadectw o nr: 3/2019 i 33/2019 dot. Strzelec Wielkich, (przy czym nr świadectwa 33/2019 się powtarzał), 9/2019 dot. Działoszyna i 21/2019 dot. Pajęczna

³⁶ Brakowało w rejestrach nr świadectw: 8/2019, 23/2019, 24/2018, 87/2019, 89/2019, 106/2019, 107/2019, 108/2019 - wg rejestrów dla gmin: Działoszyn, Sulmierzyce, Strzelce Wielkie, Pajęczno; 104/2019 - wg rejestrów dla gmin: Kielczygłów, Rzaśnia, Nowa Brzezina, Siemkowice.

³⁷ Nr zdublowanych świadectw: nr 33/2019 występuje w rejestrze dotyczącym Sulmierzyc pozycja w rejestrze nr 14 i dotyczącym Strzelec Wielkich, świadectwo nie ujęto w rejestrze nr 34/2019 występuje w pozycji 34 i 47 w rejestrze dotyczącym Działoszyna, nr 59/2019 występuje w pozycji 24 w rejestrze Działoszyn i pozycji nr 9 rejestru Sulmierzyce, nr 73/2019 występuje w pozycji 13 i 46 w rejestrze dotyczącym Działoszyna i pozycja nr 15 w Sulmierzycach, nr 105/2019 występuje w pozycji 13 rejestru Pajęczno i pozycji 13 rejestru Sulmierzyce, nr 107/2019 występuje w pozycji 36 rejestru Nowa Brzezina i w pozycji nr 34 w rejestrze Siemkowice, nr 127/2019 występuje w pozycji 42 rejestru Nowa Brzezina i w pozycji nr 19 rejestru Rzaśnia, nr 137/209 występuje w pozycji 46 rejestru Nowa Brzezina i w pozycji nr 45 rejestru Siemkowice.

- a) dla gminy Pajęczno (miejskiej i wiejskiej) wykazano pozyskanie drewna w łącznej ilości 132 m³ (winno być 105 m³),
- b) dla gminy Kiełczygłów wykazano pozyskanie drewna w łącznej ilości 27 m³ (powinno być 538 m³),
- c) dla gminy Rząśnia wykazano 160 m³ (powinno być 166 m³),
- d) dla gminy Działoszyn wykazano 538 m³ (powinno być 523 m³).

(Dowód: akta kontroli str. 209 – 250, 254 – 256, 373 - 379)

Naczelnik WOŚRiL oraz pracownicy merytoryczni ww. wydziału wyjaśnili powyższe błędy m.in. pomyłką wynikającą z nieprawidłowego podsumowania danych w rejestrach oraz nieuwjęcia wszystkich świadectw w rejestrach.

(Dowód: akta kontroli str. 373 - 379)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie w Starostwie podjęto działania w zakresie zlecenia sporządzenia dokumentacji urzędzeniowej dla części lasów niepaństwowych położonych na terenie powiatu. Zagwarantowano stosowanie przez wykonawcę, w zleconym zakresie, procedur zgodnych z przepisami prawa. Pracownicy SP weryfikowali opracowanie przez samorządy gminne dokumentacji urzędzeniowej dla lasów, których były właścicielami. W badanym okresie w powiecie nie zidentyfikowano przypadków niewykonania przez właścicieli lasów zadań wynikających z ustawy o lasach. W związku z powyższym, Starosta nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 24 tej ustawy. W jednym zgłoszonym do Starostwa przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów, Starosta zarządził wykonanie stosownych zabiegów zwalczających i ochronnych.

Pozyskiwane w lasach niepaństwowych drewno podlegało odcenowaniu przez pracowników Starostwa, którzy następnie wystawiali właścicielom lasów, na prawidłowych formularzach, świadectwa legalności pozyskania drewna. Niemal połowa pozyskanego w 2019 r. drewna (1.624,89 m³) pochodziła jednak z lasów, dla których nie była opracowana aktualna dokumentacja urzędzeniowa, a Starosta nie wydał dla tych lasów decyzji na podstawie art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach. W 2019 r. nierzetelnie sporządzono część świadectw legalności pozyskania drewna, nierzetelnie prowadzono rejestry świadectw, a w sprawozdaniu statystycznym L-03 wykazano niezgodne ze stanem faktycznym ilości pozyskanego drewna.

OBSZAR

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał, na podstawie art. 13 ust. 2 i 3 pkt 2 ustawy o lasach, jedną decyzję administracyjną³⁸ (w 2020 r.) w zakresie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Decyzja dotyczyła zmiany zaklasyfikowania gruntu leśnego na grunt rolny. Właściciel lasu nie składał odwołania od ww. decyzji.

(Dowód: akta kontroli str. 305 - 319)

3.2. W latach 2018-2020 nie stwierdzono w Starostwie przypadków niewykonania przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z ustawy o lasach.

(Dowód: akta kontroli str. 369 - 372)

3.3. Badanie prawidłowości ww. postępowania administracyjnego prowadzonego przez pracowników Starostwa w badanym okresie wykazało, iż wnioskodawcę zawiadomiono telefonicznie o wszczęciu postępowania oraz o oględzinach gruntu, z powodu jego pobytu za granicą. Z przeprowadzonych oględzin sporządzono

³⁸ Nr 3/2020 z dnia 6 lutego 2020 r.

protokół. Wniosek wpłynął 23 stycznia 2020 r., zaś decyzję wydano w dniu 6 lutego 2020 r.

(Dowód: akta kontroli str. 305 - 319)

3.4. W badanym okresie w Starostwie nie były prowadzone postępowania egzekucyjne wobec właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, bowiem nie wystąpiły sytuacje wymagające takiego postępowania.

(Dowód: akta kontroli str. 305 - 306)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie pracownicy SP prawidłowo pod względem proceduralnym przeprowadzili jedyne postępowanie administracyjne toczące się w przedmiocie zamiany gruntu leśnego na rolny. W Starostwie nie wystąpiła konieczność prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu opracowania wymaganej dokumentacji urzędniowej dla całej powierzchni nadzorowanych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.
2. Opracowywanie dla lasów rozdrobnionych inwentaryzacji stanu lasu, zamiast uproszczonych planów urządzenia lasu, w sytuacji braku uzasadnienia prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej.
3. Wystawianie świadectw legalności pozyskania drewna na podstawie obowiązującej dokumentacji urzędniowej lub stosownych decyzji.
4. Rzetelne wystawianie świadectw legalności pozyskania drewna oraz prowadzenie ich rejestru.
5. Wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych L-03 danych zgodnych ze stanem faktycznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

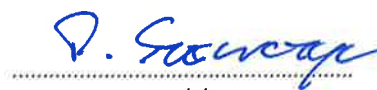
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 2 października 2020 r.

Kontroler
Ryszard Lewiński
gł. specjalista k.p.


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis