



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.011.04.2020

Hanna Iwaniuk
Starosta Zduńskowolski
Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli
ul. Stefana Żółtnickiego 25
98-220 Zduńska Wola

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Zduńskiej Woli ¹ , 98-220 Zduńska Wola, ul. Stefana Żółtnickiego 25
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Iwaniuk, Starosta Zduńskowski ² , od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Wojciech Rychlik, Starosta od 27 listopada 2014 r. do 21 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	Izabella Śpiewak, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/86/2020 z 10 czerwca 2020 r.

(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, kadrowo i finansowo do realizacji zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa⁵. Zadania te przypisano wyznaczonej komórce organizacyjnej, a także zapewniono odpowiednio wykwalifikowaną kadrę. Pracownicy Starostwa nie prowadzili jednak aktywnego nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Zadania w tym zakresie realizowane były przez Nadleśnictwa⁶ na mocy corocznie zawieranych porozumień.

W Starostwie właściwie zaplanowano i wydatkowano środki finansowe na zadania związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Środki te przeznaczone były na realizację porozumień z Nadleśnictwami oraz opracowanie dokumentacji urzędniowej. W latach 2018 i 2019 dokumentacja ta obejmowała jedynie ok. 20% powierzchni gruntów leśnych będących w nadzorze Starosty, co spowodowane było niewywiązaniem się wykonawcy z zawartej w tym celu w 2018 r. umowy oraz koniecznością wszczęcia w 2019 r. kolejnego postępowania o udzielenie zamówienia w przedmiotowej sprawie. Począwszy od stycznia 2020 r. powiat zduńskowolski⁷ dysponował uproszczonymi planami urządzenia lasu⁸ oraz inwentaryzacją stanu lasu⁹, opracowanymi dla niemal całej powierzchni niepaństwowych gruntów leśnych. Wbrew wymogom art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰, Starosta nie wydał natomiast – na podstawie wykonanych inwentaryzacji – decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów o łącznej powierzchni 113 ha (tj. 82% objętych ISL), a w jednym przypadku dla lasów rozdrobnionych wykonano UPUL zamiast inwentaryzacji.

Starostwo w prawidłowy sposób podejmowało działania w zakresie zlecenia sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędniowej. Zapewniono opracowanie tej dokumentacji przez wykonawców spełniających odpowiednie wymagania techniczne i kadrowe, a także stosowanie przez nich, w zleconym zakresie, procedur zgodnych z przepisami prawa. Pracownicy SP weryfikowali również opracowanie przez samorządy gminne dokumentacji urzędniowej 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 SP przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów, Starosta zarządził wykonanie stosownych zabiegów zwalczających i ochronnych. Zgodnie z porozumieniami zawartymi z Nadleśnictwami, pozyskane w lasach niepaństwowych drewno podlegało odcenowaniu przez leśniczych, którzy następnie wystawiali właścicielom lasów, na prawidłowych formularzach, świadectwa legalności pozyskania drewna. Starosta nie sprawował jednak bieżącego nadzoru nad tymi działaniami, w efekcie czego w 2019 r. 75% drewna pozyskano z lasów, dla których nie była opracowana aktualna dokumentacja urzędniowa. Ponadto, w badanym okresie Starosta wydał trzy decyzje na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, chociaż przepis ten nie stanowił podstawy prawnej do ich wydania, w sytuacji nieopracowania dokumentacji

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

⁵ Dalej również: *lasy niepaństwowe*.

⁶ Kolumna i Poddębice.

⁷ Dalej: *powiat*.

⁸ Dalej: *UPUL*.

⁹ Dalej: *ISL lub inwentaryzacja*.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 6 ze zm., dalej: *ustawa o lasach*.

urzędniowej dla objętych decyzjami gruntów leśnych. W 2019 r. nierzetelnie prowadzono w Starostwie rejestr świadectw legalności pozyskania drewna, bowiem w niektórych przypadkach nie odnotowywano w nim ilości pozyskanego drewna. Nierzetelnie sporządzone zostały również sprawozdania statystyczne L-03 za lata 2018 i 2019, bowiem niektóre dane wykazano w nich niezgodnie ze stanem faktycznym.

W latach 2018-2020 Starosta nie korzystał z możliwości kontroli realizacji powierzonych Nadleśnictwom zadań, przewidzianej w zawartych porozumieniach. Posiadał natomiast informacje o zakresie działań podejmowanych przez Nadleśniczych, które pozyskiwał ze składanych przez nich sprawozdań rocznych.

W latach 2018-2020 postępowania administracyjne w przedmiocie wydania zezwolenia na pozyskanie, w sytuacjach losowych, drewna niezgodnie z UPUL prowadzone były na ogół prawidłowo, chociaż w jednym z trzech przypadków nie zawiadomiono wnioskodawcy o wszczęciu postępowania, czym naruszono postanowienia art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. W badanym okresie w Starostwie nie wystąpiła konieczność prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. W regulaminie organizacyjnym Starostwa¹³ zadania z zakresu leśnictwa przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa¹⁴, w którym utworzono m.in. stanowisko pracy ds. ochrony przyrody, ochrony środowiska przed hałasem i polem elektromagnetycznym, leśnictwa¹⁵. W ramach gospodarki leśnej do zadań Wydziału należało w szczególności prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w zakresie przypisanym Staroście w ustawie o lasach, a także współpraca z Lasami Państwowymi.

Działalność Wydziału podlegała nadzorowi Etatowego Członka Zarządu.

(akta kontroli str. 5-33)

Spośród trzech Nadleśnictw funkcjonujących na terenie powiatu¹⁶, lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa położone były na terenie dwóch (Kolumna i Poddębice). Według stanu na 30 czerwca 2020 r., powierzchnia niepaństwowych gruntów leśnych wyniosła 2.271,17 ha. Na lata 2018 i 2019 Starostwo dysponowało jedynie szacunkowymi informacjami w tym zakresie¹⁷, z uwagi na brak aktualnej

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: Kpa.

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Uchwała Nr VI/86/2020 Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Zduńskiej Woli; poprzednio uchwała Nr VI/82/18 Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 18 kwietnia 2018 r. ze zm. oraz uchwała nr VI/47/15 Rady Powiatu Zduńskowolskiego z dnia 27 marca 2015 r. ze zm.

¹⁴ Dalej: Wydział lub WOŚRiL.

¹⁵ W regulaminie z 2018 r. – stanowisko ds. ochrony przyrody, leśnictwa; w regulaminie z 2015 r. stanowisko ds. ochrony przyrody, leśnictwa i łowiectwa.

¹⁶ Nadleśnictwa: Kolumna, Poddębice, Złoczew.

¹⁷ Wskazana przez Starostwo powierzchnia 2.594,31 ha ustalona została w oparciu o aktualne dane dla lasów niepaństwowych w gminie Zapolice oraz będących własnością miasta Zduńska Wola (łącznie 538,58 ha); w pozostałym zakresie przyjęto dane z dokumentacji urzędniowej obowiązującej do końca 2017 r. oraz od początku 2020 r. (łącznie 2.044,72 ha), a także – w odniesieniu do lasów będących własnością gminy i miasta Szadek, która nie opracowała tej dokumentacji – wygenerowane w trakcie niniejszej kontroli dane z ewidencji gruntów (11,01 ha).

dokumentacji urzędniowej dla większości gruntów leśnych (co opisano w pkt. 1.5. i 2.2. niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 34, 82-84)

W badanym okresie, na podstawie corocznie zawieranych porozumień, Starosta powierzał Nadleśniczemu Nadleśnictwa Kolumna¹⁸ i Poddębice¹⁹ prowadzenie spraw określonych w ustawie o lasach w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, a w szczególności:

- przygotowanie materiałów do wydania przez Starostę decyzji nakazujących wykonanie obowiązków wynikających z:
 - zapewnienia powszechnej ochrony lasów (art. 9 ww. ustawy);
 - trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, zadań zapisanych w UPUL lub decyzjach wydanych na podstawie ISL (art. 24 ww. ustawy);
- kontrola wykonania zadań wynikających z decyzji wydanych przez Starostę;
- dokonanie oceny udatności upraw (art. 14 ust. 8 ww. ustawy);
- cechowanie pozyskanego drewna i wystawianie dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna przez upoważnionego pracownika Nadleśnictwa (art. 14a ust. 3 ww. ustawy).

Nadleśniczowie zobowiązani zostali do zapewnienia:

- wykwalifikowanych pracowników do prowadzenia spraw objętych porozumieniem;
- środków technicznych umożliwiających realizację zadań²⁰;
- nadzoru nad prawidłowym i terminowym wykonaniem zadań.

Powierzchnia gruntów leśnych objęta powyższymi porozumieniami wyniosła:

- 2.541,47 ha w latach 2018 i 2019 i uwzględniała lasy z terenu gminy Zapolice ujęte w aktualnej dokumentacji urzędniowej, a w pozostałym zakresie lasy²¹ objęte dokumentacją obowiązującą do końca 2017 r.;
- 2.218,33 ha w 2020 r. i obejmowała lasy ujęte w obowiązującej dokumentacji urzędniowej opracowanej na zlecenie powiatu.

Do ww. porozumień nie włączono natomiast lasów o łącznej powierzchni 52,84 ha (według stanu na 30 czerwca 2020 r.), będących własnością gminy Zduńska Wola (23,38 ha), miasta Zduńska Wola (4,80 ha), gminy Zapolice (13,65 ha) oraz gminy i miasta Szadek (11,01 ha).

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w latach 2018-2019 przy podpisywaniu porozumień z Nadleśnictwami brano pod uwagę powierzchnię lasów według UPUL opracowanych do końca 2017 r. W porozumieniach zawartych na 2020 r. przez niedopatrzenie nie uwzględniono lasów samorządowych. Niedopatrzenie to zostanie skorygowane w porozumieniach podpisywanych na 2021 r. Mimo nieobjęcia gminnych gruntów leśnych porozumieniami, służby leśne prowadząc działalność na terenie Lasów Państwowych i lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, nadzorowały również lasy będące własnością gmin²².

¹⁸ Porozumienia z dnia: 14 lutego 2018 r., 1 marca 2019 r. i 17 stycznia 2019 r., obowiązujące od 1 stycznia do 31 grudnia każdego roku.

¹⁹ Porozumienia z dnia: 12 lutego 2018 r., 27 lutego 2019 r. i 16 stycznia 2020 r., obowiązujące od 1 stycznia do 31 grudnia każdego roku.

²⁰ Za wyjątkiem płytek w kolorze niebieskim do przymocowywania drewna podczas jego cechowania, które były zapewnione przez Powierzającego.

²¹ Zlokalizowane na terenie gminy Zduńska Wola, gminy i miasta Szadek oraz miasta Zduńska Wola.

²² Świadczyć o tym może wniosek Nadleśniczego Nadleśnictwa Kolumna o wydanie przez Starostę zarządzenia zezwalającego na wykonanie zabiegu zwalczającego szkodniki (co opisano w pkt. 2.6. niniejszego wystąpienia). Tereny oprysku obejmowały w tym przypadku m.in. lasy będące własnością gminy Zduńska Wola.

Starosta wyjaśniła również, że ww. porozumienia z Nadleśnictwami podpisywane były od wielu lat; nie wystąpiły przypadki rezygnacji z ich zawarcia.

(akta kontroli str. 35-55, 82-84, 446-447, 536-537, 589-595, 638-641)

1.2. W latach 2018-2020 prowadzeniem spraw z zakresu objętego kontrolą zajmowało się w Starostwie dwóch pracowników (Naczelnik WOŚRiL oraz inspektor zatrudniony w Wydziale), którym przedmiotowe zadania przypisano w zakresach obowiązków²³.

Powierzchnia (w ha) lasów podlegająca pod nadzór jednego pracownika wyniosła 1.297,16²⁴ w latach 2018 i 2019 oraz 1.135,59 w 2020 r. Pracownicy ci nie prowadzili jednak aktywnego nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Oględziny i kontrole w tych lasach wykonywane były wyłącznie przez Nadleśnictwa.

W ocenie ww. pracowników, z uwagi na powierzenie nadzoru nad lasami Nadleśnictwom, nie wystąpiła sytuacja, w której podlegała im zbyt duża powierzchnia nadzorowanych lasów lub posiadali do wykonania inne obowiązki, utrudniające realizację zadań.

(akta kontroli str. 57-62, 82-98, 652-653)

Pracownicy realizujący przedmiotowe zadania:

- posiadali wykształcenie wyższe – obecny Naczelnik Wydziału²⁵ w zakresie prawa administracyjnego, zaś inspektor w zakresie zarządzania w ochronie środowiska;
- nie odbywali szkoleń w przedmiocie nadzoru nad lasami niepaństwowymi,
- posiadali doświadczenie zawodowe związane z leśnictwem wynoszące odpowiednio sześć lat²⁶ oraz trzy lata.

(akta kontroli str. 421)

1.3. W Starostwie nie wystąpiła sytuacja, w której pracownicy realizujący zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa oraz osoby je nadzorujące²⁷ były jednocześnie właścicielami (współwłaścicielami) tych lasów.

(akta kontroli str. 53-64)

W SP nie wprowadzono uregulowań w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, kiedy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 53-55)

1.4. W planach finansowych Starostwa²⁸ w zakresie wydatków w dziale 020 *Leśnictwo*, związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi (zadania własne), ujęto nw. kwoty:

- na rok 2018 łącznie 117 tys. zł, w tym w rozdziale 02002 *Nadzór nad gospodarką leśną* - 52 tys. zł (wydatki związane z realizacją zadań statutowych w § 4300 Zakup usług pozostałych, dotyczące nadzoru nad lasami niepaństwowymi realizowanego przez Nadleśnictwa na podstawie porozumień) oraz w rozdziale 02095 *Pozostała działalność* - 65 tys. zł (wydatki związane z realizacją zadań statutowych w § 4300, dotyczące sporządzenia UPUL i ISL);
- na rok 2019 łącznie 63 tys. zł, w tym odpowiednio w rozdziałach 02002 i 02095, w § 4300 - 53 tys. zł (realizacja porozumień z Nadleśnictwami) i 10 tys. zł (zlecenie wykonania zmian w zatwierdzonych przez Starostę UPUL). Z uwagi na niewywiązanie się w 2018 r. wykonawcy UPUL z zawartej w tym celu umowy

²³ W dokumentacji kadrowej nie określono jaka część etatu tych pracowników przypada na zadania związane z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

²⁴ Wartość szacunkowa.

²⁵ Pracownik zajmujący stanowisko Naczelnika Wydziału do kwietnia 2019 r. – inżynier rolnik z 3-letnim doświadczeniem zawodowym związanym z leśnictwem.

²⁶ Poprzedni Naczelnik – trzy lata.

²⁷ Starosta, Etatowy Członek Zarządu, Naczelnik WOŚRiL oraz inspektor zatrudniony w Wydziale.

²⁸ 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.

(co opisano w pkt. 2.2. obszaru II niniejszego wystąpienia), w 2019 r. dokonano dwukrotnych zmian w planie finansowym²⁹ w rozdziale 02095, ostatecznie zwiększając kwotę w § 4300 do 72.354 zł. Plan po zmianach na 2019 r. w zakresie wydatków związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi wyniósł łącznie 125.354 zł;

- na rok 2020 – 54 tys. zł w rozdziale 02002, § 4300.

(akta kontroli str. 82-84, 422-434)

Poniesione przez powiat wydatki wyniosły:

- w 2018 r. – 45.746 zł, w całości w rozdziale 02002 (tj. 88% planu w tym rozdziale); nie wydatkowano natomiast kwoty 65 tys. zł w rozdziale 02095;
- w 2019 r. - 99.492 zł³⁰, w tym 47.017 zł w rozdziale 02002 (88,7% planu) i 52.474 zł w rozdziale 02095 (72,5% planu);
- w 2020 r. 11.091,65 zł w rozdziale 02002 (tj. 20,5% planu).

Z uwagi na powierzenie zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi Nadleśnictwom, powiat nie ponosił na powyższy cel kosztów podróży służbowych pracowników Starostwa.

Wydatki związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, przypadające na 1 ha lasów objętych nadzorem, wyniosły: 17,6 zł w 2018 r., 38,3 zł w 2019 r. i 4,9 zł w 2020 r. (na dzień 30 czerwca)³¹.

(akta kontroli str. 82-84, 110-123, 268-269, 435-445)

W ocenie Starosty oraz pracowników WOŚRiL, środki finansowe powiatu były wystarczające do rzetelnej realizacji zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi. Środki przeznaczone dla Nadleśnictw na podstawie zawartych porozumień podlegały corocznej waloryzacji o stopień inflacji.

(akta kontroli str. 53-55, 57-62)

1.5. Według stanu na koniec 2017 r. aktualną dokumentacją urzędniową objęte były w powiecie grunty leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa o powierzchni 2.566,24 ha. Dokumentacja ta opracowana była na okres:

- od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2017 r. dla lasów położonych na terenie: gminy Zduńska Wola, gminy i miasta Szadek oraz miasta Zduńska Wola (niebędących własnością gminną),
- od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2026 r. dla lasów w gminie Zapolice (w tym będących własnością tej gminy),
- od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2026 r. dla lasów będących własnością miasta Zduńska Wola

i nie obejmowała gruntów leśnych będących własnością gminy Zduńska Wola oraz gminy i miasta Szadek.

Na koniec lat 2018 i 2019 powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualną dokumentacją urzędniową wyniosła 538,58 ha³² i dotyczyła lasów położonych na terenie gminy Zapolice (w tym będących własnością tej gminy) oraz będących własnością miasta Zduńska Wola.

Dokumentacja opracowana w 2019 r. na zlecenie powiatu dla lasów z terenu: gminy Zduńska Wola, gminy i miasta Szadek oraz miasta Zduńska Wola obowiązywała od 1 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 82-84, 423, 460, 509)

²⁹ Uchwały Zarządu Powiatu Zduńskowolskiego: Nr VI/23/19 z dnia 5 lutego 2019 r. (zwiększenie wydatków w rozdz. 02095 § 4300 do kwoty 106.736 zł) i Nr VI/133/19 z dnia 27 czerwca 2019 r. (zmniejszenie wydatków j.w. do kwoty 72.354 zł).

³⁰ W tym 64.402 zł ze środków własnych powiatu oraz 30.090 zł ze środków funduszu leśnego (dofinansowanie sporządzenia UPUL, co opisane zostało w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia).

³¹ Dla lat 2018 i 2019 podana kwota jest wartością szacunkową.

³² W tym 505,80 ha objętych UPUL i 32,78 ha objętych ISL.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, procedurę udzielenia zamówienia na sporządzenie UPUL i ISL dla trzech ww. gmin rozpoczęto dopiero w marcu 2018 r., ponieważ w roku 2017 w budżecie powiatu nie zgromadzono wystarczających środków finansowych na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 608-610)

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. dokumentacją urzędzeniową objęte były w powiecie grunty leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa o powierzchni 2.260,16 ha, w tym:

- dla gruntów o powierzchni 2.122,81 ha opracowano łącznie 53 uproszczone plany urządzenia lasu;
- dla 36 obrębów ewidencyjnych obejmujących grunty leśne o łącznej powierzchni 137,35 ha opracowano inwentaryzację stanu lasów, przy czym do zakończenia kontroli Starosta wydał 41 decyzji na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach dla łącznej powierzchni 24,35 ha (obejmującej lasy z terenu gminy Zapolice).

UPUL sporządzane były dla lasów o powierzchni przekraczającej 10 ha, natomiast ISL – do 10 ha. Wyjątek stanowił UPUL opracowany w 2019 r. dla lasów o powierzchni 5,82 ha położonych na terenie miasta Szadek.

Dokumentacja urzędzeniowa obejmowała lasy, których właścicielami/współwłaścicielami były: osoby fizyczne, wspólnoty gruntowe oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Dokumentacją tą nie były objęte grunty leśne należące do gminy i miasta Szadek (o pow. 11,01 ha).

(akta kontroli str. 82-84, 589-595, 611-614)

Koszt opracowania aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędzeniowej wyniósł łącznie 94.453 zł, w tym 41.979 zł³³ w 2016 r. oraz 52.474 zł³⁴ w 2019 r. W przeliczeniu na 1 ha nadzorowanego lasu (według stanu na 30 czerwca 2020 r.), koszt sporządzenia tej dokumentacji wyniósł 41,59 zł.

Na podstawie umowy zawartej w dniu 27 maja 2019 r. z Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych, powiat otrzymał dofinansowanie do sporządzenia UPUL w kwocie 35.090 zł ze środków funduszu leśnego.

Sporządzenie dokumentacji urzędzeniowej dla lasów położonych w gminie Zapolice zostało dofinansowane ze środków pochodzących z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi³⁵ w kwocie 19.487 zł.

W badanym okresie powiat nie ponosił kosztów związanych z wykonaniem UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do innych właścicieli niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

(akta kontroli str. 82-84, 268-269, 443-456, 572-573, 575-583, 617)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród gruntów leśnych o łącznej powierzchni 137,35 ha objętych aktualnie obowiązującą³⁶ inwentaryzacją, dla lasów o powierzchni 113 ha (82%) Starosta nie wydał decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, zgodnie z którym dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

³³ W tym 38.984 zł za dokumentację urzędzeniową dla lasów z terenu gminy Zapolice oraz 2.995 zł za ISL dla lasów będących własnością miasta Zduńska Wola.

³⁴ W tym 49.474 zł na wykonanie UPUL i 3.000 zł na sporządzenie ISL.

³⁵ Umowa z dnia 20.10.2015 r.

³⁶ Dokumentacja sporządzona na okresy: 1.04.2016 r. – 31.03.2026 r., 1.01.2017 r. – 31.12.2026 r. oraz 1.01.2020 r. – 31.12.2029 r.

Starosta wyjaśniła, że niewydanie wszystkich decyzji dla gruntów leśnych objętych inwentaryzacją spowodowane było okresowym nawalem innych zadań realizowanych przez pracowników Wydziału. Zapowiedziała również wydanie wszystkich decyzji do końca 2020 r.

(akta kontroli str. 82-84, 589-595, 611-614, 638-641)

2. W 2019 r. dla gruntów leśnych o powierzchni 5,82 ha położonych na terenie miasta Szadek sporządzony został uproszczony plan urządzenia lasu, pomimo iż zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, dla gruntów tych należało wykonać inwentaryzację stanu lasu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, udzielone Wykonawcy zamówienie obejmowało wykonanie UPUL dla lasów o powierzchni powyżej 10 ha oraz ISL dla lasów rozdrobnionych. Przedmiotowe opracowanie wynikało z błędu popełnionego przez Wykonawcę, który nie został ujawniony przez pracowników WOŚRiL w trakcie odbioru prac. Starosta zapowiedziała wystąpienie do Wykonawcy o prawidłowe wykonanie zamówienia w ramach gwarancji powykonawczej.

W ocenie NIK, sporządzenie UPUL zamiast ISL mogłoby być uzasadnione jedynie 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.

(akta kontroli str. 589-595, 638-641)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 przygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe Starostwa było wystarczające do realizacji zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Zadania te przypisano wyznaczonej komórce organizacyjnej, a także zapewniono odpowiednio wykwalifikowaną kadrę. Pracownicy Starostwa nie prowadzili jednak aktywnego nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Zadania w tym zakresie realizowane były przez Nadleśnictwa na mocy corocznie zawieranych porozumień.

W SP właściwie zaplanowano i wydatkowano środki finansowe na zadania związane z nadzorem nad lasami niepaństwowymi. Środki te przeznaczone były na realizację porozumień z Nadleśnictwami oraz opracowanie dokumentacji urzędniowej. W latach 2018 i 2019 dokumentacja ta obejmowała jedynie ok. 20% powierzchni gruntów leśnych będących w nadzorze Starosty. Wynikało to jednak z przyczyn niezależnych od działań SP. Począwszy od stycznia 2020 r. powiat dysponował uproszczonymi planami urządzenia lasu oraz inwentaryzacjami opracowanymi dla niemal całej powierzchni niepaństwowych gruntów leśnych. Wbrew wymogom art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, Starosta nie wydał natomiast – na podstawie wykonanych inwentaryzacji – decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla lasów o łącznej powierzchni 113 ha, a w jednym przypadku dla lasów rozdrobnionych wykonano UPUL zamiast ISL.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

2.1. Powierzchnia powiatu wynosiła 368.931.080 ha. Jak wskazano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia, powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa wyniosła 2.594,431 ha (szacunkowo) w latach 2018 i 2019 oraz 2.271,17 ha w 2020 r. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. liczba działek niepaństwowych gruntów leśnych wyniosła 5.030, zaś liczba właścicieli (w tym współwłaścicieli) tych gruntów – 4.299. Dane w powyższym zakresie na lata 2018 i 2019 Starostwo posiadało wyłącznie dla gruntów leśnych z terenu gminy Zapolice

oraz będących własnością miasta Zduńska Wola (dla których opracowana była dokumentacja urzędniowa) – odpowiednio 1.112 i 891.

(akta kontroli str. 82-84)

Według stanu na koniec 2019 r., szacunkowy przeciętny wiek drzewostanu wynosił 40-60 lat, a przeciętna zasobność drzewostanu - ok. 30 m³/ha³⁷.

W latach 2018-2020 lasy niepaństwowe zaliczone były do I kategorii zagrożenia przeciwpożarowego.

Na terenie powiatu nie występowały obszary Natura 2000.

(akta kontroli str. 99, 132-135)

2.2. W okresie objętym kontrolą Starostwo dwukrotnie przeprowadziło postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia na sporządzenie UPUL i ISL dla lasów niepaństwowych należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych (o łącznej powierzchni 2018 ha) położonych na terenie: gminy Zduńska Wola, gminy i miasta Szadek oraz miasta Zduńska Wola:

a) W marcu 2018 r. rozpoczęto procedurę zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, o wartości szacunkowej określonej na kwotę 92,3 tys. zł (tj. poniżej 30 tys. euro). W opisie warunków zamówienia wskazano, że wykonawca zobowiązuje się do zapewnienia wykwalifikowanej kadry i wyposażenia niezbędnego do prawidłowej i terminowej realizacji zamówienia, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r.³⁸. Oświadczenie w tym zakresie miało być załączone do oferty. Spośród 10 otrzymanych ofert wyłoniono Wykonawcę oferującego najkorzystniejszą cenę, z którym w dniu 9 maja 2018 r. zawarto umowę³⁹ na sporządzenie UPUL i ISL oraz przeprowadzenie pełnej procedury dotyczącej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Termin wykonania wszystkich prac (łącznie z wyłożeniem projektów planów do publicznego wglądu w siedzibach trzech ww. gmin i przeanalizowaniem złożonych uwag, z uzyskaniem pozytywnych opinii właściwych terenowo nadleśnictw, przeprowadzeniem pełnej procedury dotyczącej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz przekazaniem prawidłowo wykonanego przedmiotu zamówienia) określono na 15 listopada 2018 r. Do umowy załączono szczegółowe warunki techniczne dotyczące przedmiotu zamówienia (m.in. Wykonawca zapewnić miał wykwalifikowaną kadrę i wyposażenie).

Powyższa umowa została rozwiązana (zgodnie z pismem z dnia 17 grudnia 2018 r. skierowanym przez Starostę do Wykonawcy) z uwagi na niewykonanie przedmiotu umowy w przewidzianym terminie, a Wykonawca został obciążony karą umowną w wysokości 8.826,73 zł. Pismem z dnia 14 lutego 2019 r. wezwano Wykonawcę do zwrotu wypożyczonej dokumentacji dotyczącej UPUL obowiązujących w latach 2008-2017.

(akta kontroli str. 136-176, 596-607)

b) W kwietniu 2019 r. rozpoczęto kolejną procedurę zamówienia o wartości szacunkowej 80,6 tys. zł⁴⁰, w trybie zapytania o cenę, które skierowano do czterech wykonawców. Spośród trzech złożonych ofert wybrano ofertę najkorzystniejszą cenowo, a z Wykonawcą⁴¹ zawarto w dniu 10 maja 2019 r.

³⁷ Dane na podstawie UPUL.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 949).

³⁹ Zawarcie umowy poprzedzone było wpłatą przez Wykonawcę kwoty 5.884,49 zł tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także wydaniem Wykonawcy przez Starostę licencji na wykorzystanie zbioru danych bazy danych EGIB. W umowie określono wynagrodzenie w kwocie 54.486 zł netto (58.844,88 zł brutto).

⁴⁰ Określonej na podstawie rozeznania rynku.

⁴¹ Innym niż wybrany w 2018 r.

umowę⁴² o zakresie zbieżnym z określonym w umowie z 2018 r. Opracowane dokumenty miały obowiązywać przez okres 10 lat (od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r.), a termin wykonania wszystkich prac (określonych jak w umowie z 2018 r.) ustalono na 30 listopada 2019 r. Wynagrodzenie za należyte wykonanie przedmiotu umowy określone zostało na kwotę 57.734,98 zł netto (62.353,78 zł brutto). W załączonych do zapytania o cenę oraz do umowy szczegółowych warunkach technicznych postanowiono m.in., że Wykonawca:

- zapewnia wykwalifikowaną kadrę i wyposażenie niezbędne do prawidłowej i terminowej realizacji zamówienia,
- jest zobowiązany do pisemnego, bieżącego informowania Zamawiającego o każdym etapie prowadzonej, z upoważnienia Starosty, procedury dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko, a także o terminach projektów dokumentacji w każdej z gmin,
- w ramach jednego opracowania (operatu) ujmie jeden obręb, obejmujący jedną lub kilka wsi.

(akta kontroli str. 177-209)

W ramach realizacji ww. umowy, m.in.:

- Pismami z dnia 5 lipca 2019 r. Wykonawca poinformował trzy zainteresowane gminy o zamiarze przeprowadzenia na ich terenie (w dniach 15 lipca – 15 września 2019 r.) taksacji terenowej lasów niepaństwowych oraz planowanym przesłaniu projektów UPUL do urzędów gmin/miast celem przedłożenia właścicielom lasów.

Przesłane przez Wykonawcę projekty UPUL zostały wyłożone w każdej z gmin do publicznego wglądu na okres 60 dni, a właściciele lasów zostali poinformowani o terminie wyłożenia tych projektów oraz o 30-dniowym terminie na wniesienie zastrzeżeń i wniosków.

Uwagi do projektów UPUL wniosło łącznie 42 właściciele lasów⁴³. W każdym przypadku Starosta wydał decyzję - w 15 przypadkach uznając zastrzeżenia za zasadne, w 6 uznając je częściowo, zaś w 21 nie uznając zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 210-230, 331-420)

- Pismami z dnia 16 września 2019 r. Wykonawca udostępnił Nadleśniczemu Nadleśnictw Kolumna i Poddębice projekt dokumentacji urzędzeniowej w celu wydania opinii zgodnie z art. 22 ust. 2 i 3 ustawy o lasach. Uwag do przedmiotowych projektów nie wniesiono.

(akta kontroli str. 248-251)

- Pismami z dnia 13 sierpnia 2019 r. Wykonawca zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi⁴⁴ oraz Łódzkiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego⁴⁵ z wnioskiem o uzgodnienie stanowiska w sprawie odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej: *ocena*) dla projektów UPUL. W uzasadnieniu wskazano m.in., że projekty planów nie spełniają warunków określonych w art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁶, bowiem nie wyznaczają ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a na terenie

⁴² Zawarcie umowy poprzedzone było wpłatą przez Wykonawcę kwoty 6.235,38 zł tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a także wydaniem Wykonawcy przez Starostę licencji na wykorzystanie zbioru danych bazy danych EGIB.

⁴³ 23 w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektu UPUL, zaś 19 w terminie od 31 do 60 dni od tej daty.

⁴⁴ Dalej: RDOŚ.

⁴⁵ Dalej: ŁPWIS.

⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 283 ze zm., dalej: *ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku*.

objętym dokumentacją nie znajdują się obszary należące do sieci Natura 2000.

W odpowiedzi, RDOŚ poinformował, że w przypadku gdy projekt dokumentu nie kwalifikuje się do dokumentów wymienionych w art. 46 i 47 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, regionalny dyrektor ochrony środowiska nie posiada kompetencji do zajmowania stanowiska w tym zakresie (podjęcie decyzji w zakresie kwalifikacji projektu dokumentu do przeprowadzenia oceny należy do organu lub podmiotu opracowującego ten projekt).

ŁPWIS poinformował natomiast, że przedmiotowe projekty planów nie kwalifikują się do dokumentów wymagających przeprowadzenia oceny, a zatem nie mogą być objęte postępowaniem w sprawie odstąpienia od przeprowadzenia oceny.

(akta kontroli str. 231-247)

- W dniu 29 listopada 2019 r. spisano: protokół kontroli prac terenowych (w której uczestniczyli m.in. Naczelnik i pracownik WOŚRiL), protokół zdawczo-odbiorczy całości prac określonych w umowie oraz protokół z narady techniczno-gospodarczej.

(akta kontroli str. 252-267, 271-274, 460-508)

W dniu 2 października 2015 r. powiat zawarł z Wykonawcą wyłonionym w wyniku zapytania ofertowego umowę⁴⁷ na sporządzenie – do dnia 15 kwietnia 2016 r. - UPUL i ISL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych z terenu gminy Zapolice. Przed podpisaniem umowy nie weryfikowano spełnienia przez Wykonawcę wymagań technicznych i kadrowych. W treści umowy zawarta została natomiast klauzula o zapewnieniu posiadania przez Wykonawcę wiedzy, doświadczenia, zespołu ekspertów oraz środków niezbędnych do realizacji jej przedmiotu.

Przed przystąpieniem do wykonania dokumentacji urzędzeniowej, Starosta wystąpił do RDOŚ i ŁPWIS o odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Odpowiedzi obu organów były analogiczne do przesłanych w toku postępowania prowadzonego w 2019 r.

W dniu 23 marca 2016 r. Nadleśniczy Nadleśnictwa Kolumna zgłosił uwagę do formy przedłożonych mu projektów opracowań, sugerując ułożenie tabeli właścicieli lasów według alfabetycznego spisu nazwisk, a kolejności w rejestrze działek według odpowiadających im numerów porządkowych. Przekazana do SP (protokołem z dnia 15 kwietnia 2016 r.) dokumentacja opracowana została z uwzględnieniem powyższej uwagi.

(akta kontroli str. 509-535, 538-571)

Ponadto, na zlecenie Starosty, w dniu 16 grudnia 2016 r. sporządzona została ISL dla lasów o powierzchni 4,80 ha stanowiących własność miasta Zduńska Wola, obowiązująca w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2026 r.

(akta kontroli str. 615-619)

W opracowanych w powiecie uproszczonych planach urządzenia lasu nie dokonywano zmian.

(akta kontroli str. 275)

2.3. Aktualna dokumentacja urzędzeniowa zatwierdzona została zarządzeniami Starosty, w tym:

- Nr 68/2016 z dnia 25 sierpnia 2016 r. w odniesieniu do obowiązujących od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2026 r. UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych położonych na terenie gminy Zapolice;

⁴⁷ Zmienioną aneksem Nr 1 z dnia 15 lutego 2016 r.

- Nr 99/2019 z dnia 16 grudnia 2019 r. w odniesieniu do UPUL obowiązujących od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r. dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych położonych na terenie: gminy Zduńska Wola, gminy i miasta Szadek oraz miasta Zduńska Wola.

Zgodnie z zarządzeniami, ich treść (bez załączników) podaje się do publicznej wiadomości przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Starostwie, we właściwych urzędach gmin, w siedzibie właściwych Nadleśnictw oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP).

(akta kontroli str. 270, 509-535, 574)

Informacje o obowiązujących w powiecie uproszczonych planach urządzenia lasu nie były publikowane w BIP. Właściciele lasów byli informowani o wykonaniu tej dokumentacji oraz możliwości zapoznania się z nią i wniesienia zastrzeżeń, zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o lasach. Po zatwierdzeniu UPUL przez Starostę w latach 2016 i 2019, informacja o ich treści nie była przesyłana do właścicieli lasów.

(akta kontroli str. 584-588)

2.4. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w trakcie sporządzania UPUL zleconych przez SP, weryfikowano opracowanie dokumentacji urządzeniowej przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe. Starostwo telefonicznie informowało samorządy gminne o działaniach prowadzonych na ich terenie w zakresie tworzenia tej dokumentacji. W 2016 r. gmina Zapolice zleciła wykonanie UPUL dla lasów niepaństwowych, których była właścicielem, zaś w 2019 r. – gmina Zduńska Wola. Starostwo było w posiadaniu wszystkich aktualnie obowiązujących UPUL, w tym zleconych przez dwie ww. gminy.

Miasto Zduńska Wola nie było właścicielem lasów o powierzchni większej niż 10 ha – dla gruntów leśnych będących własnością tej gminy w 2016 r. Starostwo zleciło sporządzenie ISL.

Miasto i gmina Szadek nie posiadało natomiast dokumentacji urządzeniowej dla swoich lasów.

Starosta wyjaśniła, że w 2019 r. Wykonawca UPUL otrzymał z SP wykaz działek porośniętych lasem z ewidencji gruntów. W trakcie sporządzania dokumentacji urządzeniowej nie zgłosił niezgodności pomiędzy otrzymanym wykazem działek, a ich stanem faktycznym. Właściciele lasów zgłaszali jedynie uwagi i zastrzeżenia odnoszące się do wieku drzew i rodzaju drzewostanu.

(akta kontroli str. 584-588)

2.5. Pracownicy Starostwa nie prowadzili aktywnego nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Oględziny i kontrole w tych lasach (zarówno prywatnych, jak i pozostałych), a także inne zadania nadzorcze (m.in. w zakresie wykonywania przez właścicieli lasów 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 urządzeniowej) realizowane były przez Nadleśnictwa w ramach zawartych porozumień. Leśniczowie nie zgłaszali do Starostwa uchybień w tym zakresie. W związku z powyższym, Starosta nie wydawał decyzji, o których mowa w art. 9 ust. 2 oraz art. 24 ustawy o lasach.

Starosta wyjaśniła, że właściciele nadzorowanych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizując zapisy planów urządzenia lasu, wywiązywali się z obowiązku zapewnienia ochrony przeciwpożarowej.

Starostwo nie posiadało protokołów z oględzin i kontroli wykonywanych przez Nadleśniczych.

(akta kontroli str. 82-84, 110-123, 132-135)

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty oraz informacją uzyskaną od Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Zduńskiej Woli, na terenie powiatu brak było niepaństwowych lasów samoistnie lub wspólnie tworzących kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha. Nie wystąpił więc obowiązek⁴⁸ uzgadniania przez właścicieli/zarządców/użytkowników tych lasów projektów UPUL, w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej, z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej.

(akta kontroli str. 584-588)

Według informacji uzyskanych z czterech gmin, których lasy podlegają pod nadzór Starostwa:

- w gminach Zduńska Wola i Zapolice zostały opracowane UPUL dla lasów będących własnością tych gmin; pozostałe dwie gminy takich planów nie opracowały, przy czym Prezydent Miasta Zduńska Wola poinformował, że zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, zadania z zakresu gospodarki leśnej na okres od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2026 r., dla niepaństwowych lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, określa decyzja Starosty z dnia 5 grudnia 2017 r.;
- w latach 2018-2020 gminy nie podejmowały (jako właściciele lasów) działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania⁴⁹;
- żadna z gmin nie pozyskiwała w badanym okresie drewna (grubizny) z gruntów leśnych stanowiących własność tych gmin.

(akta kontroli str. 72-81)

Zgodnie z informacją uzyskaną od Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Zduńskiej Woli, w latach 2018-2020⁵⁰ odnotowano 19 pożarów lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 5,115 ha. Uzgodnienia w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego 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, dokonywane są corocznie z przedstawicielami Nadleśnictw Poddębice i Kolumna podczas aktualizacji „Sposobów postępowania na wypadek powstania pożaru lasu”.

(akta kontroli str. 69-71)

⁴⁸ Wynikający z § 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 terenów (Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.).

⁴⁹ W powyższych informacjach wskazano również, że:

- w gminie Zapolice uwzględniano w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustalenia UPUL odnośnie granic lasów i ich powierzchni. Nadto ustalenia UPUL wykorzystywane były przy konstruowaniu wniosków o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne w ramach opracowywanych projektów planów miejscowych, a także określenia terenów doleśień. W gminie Zduńska Wola również uwzględniano ustalenia UPUL w miejscowych planach – przy określaniu przeznaczenia działek w aktach prawa miejscowego. W gminie Szadek trwała procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym zaplanowano uwzględnienie obowiązującego obecnie UPUL. W obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zduńska Wola⁴⁹ uwzględniono ustalenia UPUL;

- liczba podatników podatku leśnego wynosiła w kolejnych latach objętych kontrolą: w gminie Zduńska Wola – 1145, 1152 i 1145; w gminie Zapolice – 1136, 1142 i 1135; w gminie i mieście Szadek – 635, 643 i 641; w mieście Zduńska Wola – 81 w każdym roku;

- kwota rocznych dochodów z powyższego tytułu (bez lasów Skarbu Państwa) wyniosła odpowiednio: w gminie Zduńska Wola – 106,2 tys. zł, 103,6 tys. zł i 49 tys. zł (do 31 maja); w gminie Zapolice – 44,8 tys. zł, 43,4 tys. zł i 44,3 tys. zł (plan na 2020 r.); w gminie i mieście Szadek – 13,3 tys. zł, 14,4 tys. zł i 9,2 tys. zł; w mieście Zduńska Wola – 1,2 tys. zł, 3,5 tys. zł i 1,2 tys. zł (plan na 2020 r.).

⁵⁰ Do dnia 24 czerwca.

2.6. W badanym okresie 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.

(akta kontroli str. 106-109)

Do Starosty wpłynął natomiast jeden wniosek⁵¹ Nadleśnictwa Kolumna o wydanie zarządzenia dotyczącego wykonania – na koszt Nadleśnictwa - zabiegu zwalczającego (oprysku) metodą agrolotniczą na terenie lasów niepaństwowych (w gminie Zduńska Wola) na powierzchni ok. 107 ha. We wniosku wskazano na zagrożenie trwałości lasów ze strony brudnicy mniszki – szkodnika pierwotnego sosny. W dniu 18 kwietnia 2019 r. Starosta wydał zarządzenie⁵² w powyższej sprawie w stosunku do całej wnioskowanej powierzchni. Nadleśniczy Nadleśnictwa Kolumna poinformował, że w wyniku ostatecznej kwalifikacji podjęto decyzję o wykonaniu zabiegu na powierzchni 30 ha, którego koszt wyniósł 6.427,50 zł.

Według informacji pozyskanych od Nadleśniczych, stan zdrowotny i sanitarny lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatu był zadowalający (Nadleśnictwo Poddębice) i dobry (Nadleśnictwo Kolumna).

(akta kontroli str. 65-68, 106-109, 124-130)

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).

(akta kontroli str. 106-109)

2.8. W badanym okresie do Starostwa nie wpływały wnioski właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, dotyczące zmiany lasu na użytek rolny.

(akta kontroli str. 106-109)

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.

(akta kontroli str. 106-109)

2.10. Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami z realizacji porozumień, przekazanymi do Starostwa przez Nadleśniczych, a także sprawozdaniami statystycznymi L-03⁵³, w latach 2018-2019⁵⁴ z lasów niepaństwowych położonych na terenie powiatu pozyskano łącznie 1.222 m³ drewna (706 w 2018 r. i 516 w 2019 r.). Drewno to podlegało cechowaniu, a Nadleśniczowie wydali właścicielom lasu (osobom fizycznym) łącznie 218 świadectw legalności pozyskania drewna (odpowiednio 129 i 89).

Na próbie obejmującej wszystkie świadectwa wystawione w 2019 r. ustalono, że:

- świadectwa sporządzone zostały według 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

⁵¹ Z dnia 9 kwietnia 2019 r., wpływ do Starostwa w dniu 11 kwietnia 2019 r.

⁵² Nr 24/2019.

⁵³ Sprawozdanie o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych).

⁵⁴ Starostwo nie posiadało danych dla roku 2020.

drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna⁵⁵;

- spośród 89 świadectw, w 77 przypadkach⁵⁶ (86,5%) jako podstawę pozyskania drewna wskazano UPUL, w czterech przypadkach⁵⁷ (4,5%) – decyzję Starosty wydaną na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, zaś w ośmiu dokumentach⁵⁸ (9%) nie wskazano tej podstawy;
- łączna objętość pozyskanego drewna wyniosła 512,34 ha.

Rozbieżność pomiędzy objętością drewna wynikającą ze świadectw legalności (512,34 ha) a wykazaną w sprawozdawczości (516 ha) Starosta wyjaśniła faktem posługiwania się przez leśniczych na świadectwach dwoma miarami pozyskanego drewna - metrami sześciennymi oraz metrami przestrzennymi, które wymagają przeliczenia na metry sześcienne. Ponadto na świadectwach legalności ilość pozyskanego drewna podawana jest z dokładnością do czterech miejsc po przecinku, natomiast w sprawozdaniu L-03 dane są zaokrąglone do pełnych wartości.

(akta kontroli str. 82-84, 290-294, 638-641)

Świadectwa legalności pozyskania drewna nie były w Starostwie objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania. Rejestr świadectw prowadzony był w formie papierowej i obejmował następujące dane: nr wydanego świadectwa, nr działki/wieś, numery drzew oraz masa drewna ogółem.

Na przykładzie rejestru świadectw wystawionych w 2019 r. ustalono, że:

- dane ujęte w rejestrze były zgodne z wykazanymi na świadectwach;
- w odniesieniu do 17 świadectw w rejestrze nie odnotowano ilości pozyskanego drewna.

(akta kontroli str. 275-289, 292-294)

2.11. W badanym okresie Starosta wydał trzy decyzje⁵⁹, o których mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, w odniesieniu do gruntów leśnych zlokalizowanych w gminie Zduńska Wola. Decyzje te wydane zostały na wnioski właścicieli lasów, złożone z uwagi na zagrożenie jakie stwarzają drzewa rosnące przy drogach dla zdrowia i życia osób korzystających z tych dróg (dwa przypadki) oraz zamiar przeznaczenia pozyskanego drewna na wymianę pokrycia dachowego domu (obecnie pokrytego eternitem).

(akta kontroli str. 82-84, 295-330)

Jak opisano w pkt. 2.10. niniejszego wystąpienia, powyższe decyzje Starosty wskazane zostały jako podstawa wydania w 2019 r. czterech świadectw legalności pozyskania drewna. Spośród pozostałych 85 świadectw:

- 11 dotyczyło drewna pozyskanego na gruntach leśnych gminy Zapolice, dla których opracowana była aktualna dokumentacja urządzeniowa,
- w 74 przypadkach drewno pozyskane zostało z gruntów leśnych gmin Zduńska Wola i Szadek, nieobjętych aktualną dokumentacją urządzeniową.

Naczelnik WOŚRiL wyjaśnił, że Starostwo nie posiadało informacji o przyczynach pozyskania drewna pomimo braku aktualnej dokumentacji urządzeniowej.

(akta kontroli str. 290-294)

2.12. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, z corocznych sprawozdań składanych przez Nadleśniczych wynika, że realizacja wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej realizowana była przez nich poprzez instruowanie na gruncie w zakresie techniki wykonywania zabiegów gospodarczych, w zakresie wyznaczania drzew do

⁵⁵ Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.

⁵⁶ Gminy: Zduńska Wola, Szadek, Zapolice.

⁵⁷ Gmina Zduńska Wola.

⁵⁸ Gmina Szadek.

⁵⁹ Z dnia: 23 lutego 2018 r. oraz 5 i 6 marca 2019 r.

wycięcia i dokonywania kontroli stanu sanitarnego drzewostanów i występowania szkodników wtórnych.

Poza sprawozdaniami Nadleśniczych, w Starostwie brak było dokumentacji potwierdzającej fakt sprawowania nadzoru nad realizacją ww. wymagań dobrej praktyki.

(akta kontroli str. 110-123, 132-135)

2.13. W latach 2018-2020 do Starostwa nie wpływały informacje wskazujące na możliwość popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W związku z powyższym, nie dokonywano w tym zakresie zgłoszeń do właściwych organów.

(akta kontroli str. 82-84, 106-109)

2.14. W Starostwie nie wypracowano procedur w zakresie szeroko rozumianego doradztwa właścicielom lasów w realizacji zadań przewidzianych w UPUL. Starosta wyjaśniła, że wynikało to z faktu podpisania porozumień z Nadleśnictwami. Doradztwo takie prowadzone było przez leśników posiadających kontakt w terenie z właścicielami lasów.

(akta kontroli str. 53-55, 110-123)

2.15. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w latach 2018-2020 w lasach niepaństwowych na terenie powiatu nie były podejmowane działania przeciwdziałające suszy lub powodzi.

(akta kontroli str. 53-55)

2.16. Starosta wyjaśniła, że w badanym okresie nie nadzorowano realizacji obowiązku zgłaszania przez właścicieli nieruchomości zmian w ewidencji gruntów i budynków. Właściciele lasów niepaństwowych nie składali do Starostwa wniosków o wprowadzenie zmian w tej ewidencji.

(akta kontroli str. 132-135)

Na przykładzie wybranych do analizy 48 działek, w tym 24 objętych UPUL⁶⁰ sporządzonym dla obrębu ewidencyjnego Gajewniki Kolonia według stanu na 15 lipca 2019 r. oraz 24 ujętych w UPUL⁶¹ opracowanym dla obrębu Holendry według stanu na 31 grudnia 2015 r. ustalono, że powierzchnia tych działek była zgodna z ujętą w ewidencji gruntów Starostwa.

(akta kontroli str. 460-535, 620-625)

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. Nadzór nad lasami niepaństwowymi sprawowany był przez Starostę do granicy powiatu.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, *Gdyby (...) starosta chciał sprawować nadzór nad gospodarką leśną lasów położonych poza granicami Powiatu, to musiałby podpisać porozumienie z odpowiednim starostą w zakresie sprawowania tego nadzoru. W porozumieniu tym powinny być uregulowane sprawy odpłatności za sprawowany nadzór, odpłatności za wykonywane planu urządzenia lasu, kto będzie wydawał decyzje administracyjne, prowadził egzekucje, na jakich zasadach odpowiedni starosta będzie miał dostęp do ewidencji gruntów drugiego starostwa i jak będzie dokonywane przesyłanie danych. Ponadto od kilku lat Starostowie wydają zaświadczenia dla notariuszy o tym czy działka (...) przeznaczona do sprzedaży jest objęta uproszczonym planem urządzenia lasu bądź decyzją Starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej, o której mowa w art.19 ust.3 ustawy o lasach. Po odbiór takiego zaświadczenia np. mieszkańcy powiatu Zduńskowolskiego musieliby jeździć do Łasku, Sieradza lub Poddębic,*

⁶⁰ Obowiązującym od 1.01.2020 r. do 31.12.2029 r.

⁶¹ Obowiązującym od 1.04.2016 r. do 31.03.2026 r.

a mieszkańcy tych powiatów (...) do Zduńskiej Woli. Tak więc stosowanie art. 5 ust. 2 ustawy o lasach przyczyniłoby się do wydłużenia czasu realizacji zaświadczeń, a także naraziłoby mieszkańców na dodatkowe koszty dojazdu do siedzib sąsiednich powiatów. Należy zaznaczyć, że zaświadczenia te przygotowywane są często (...) z dnia na dzień na potrzeby spisania aktu notarialnego.

(akta kontroli str. 57-62, 609-610)

W złożonych wyjaśnieniach Starostowie⁶²: Sieradzki, Łaski i Poddębicki potwierdzili, że nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa prowadzą jedynie do granic swoich powiatów. Starostowie Sieradzki i Łaski wskazali również na potencjalne problemy, jakie występowałyby w sytuacji stosowania ww. przepisu ustawy o lasach, w tym związane z:

- wzajemnym rozliczaniem przez starostów wydatków poniesionych z tytułu sprawowanego nadzoru nad lasami położonymi na terenie innych powiatów;
- dostępem do danych pochodzących z powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, koniecznych m.in. do opracowania dokumentacji urzędzeniowej, czy też weryfikacji składanych zgłoszeń na wyręb drzew pod kątem własności oraz użytków znajdujących się na danej działce;
- utrudnieniami dla właścicieli lasów z identyfikacją właściwego starosty w sytuacji chęci zbycia nieruchomości (konieczne jest wówczas uzyskanie stosownego zaświadczenia od starosty, czy zbywana nieruchomość objęta jest dokumentacją urzędzeniową), czy też załatwiania spraw związanych z legalnym pozyskaniem drewna ze swojego lasu;
- ustaleniem właściwego starosty nadzorującego daną działkę leśną w sytuacji nieustannych zalesień i wylesień gruntów, skutkujących zmianami w proporcji powierzchni lasów na granicy powiatów;
- sprawnym działaniem w sytuacjach nagłych, jak pożary, czy nielegalna wycinka drzewostanu.

(akta kontroli str. 642-651)

2.18. Starosta corocznie wywiązywał się z wynikającego z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁶³ obowiązku przekazywania danych statystycznych dotyczących lasów niepaństwowych. W sprawozdaniach L-03 za lata 2018 i 2019, sporządzonych według wzorów publikowanych na stronach internetowych GUS, ujęto m.in. następujące dane:

- powierzchnia gruntów leśnych ogółem – 2.535,25 ha (winno być 2.552,48⁶⁴), w tym należących do: osób fizycznych – 2.492,92 ha, wspólnot gruntowych – 37,33 ha, spółdzielni – 4 ha i pozostałych osób prawnych – 1 ha;
- powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi UPUL – 2.451,76 ha (winno być 492,15⁶⁵ ha);
- powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi ISL – 76,36 ha (winno być 27,98⁶⁶);
- powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowana przez: jednostki lasów Państwowych – 2.533 ha (winno być 2.541,47 ha), parki narodowe – 0 ha, służby powiatu – 0 ha;
- pielęgnowanie lasu – 6 ha w 2018 r. (winno być 10,84⁶⁷ ha) i 15 ha w 2019 r.;

⁶² Starostowie powiatów graniczących z powiatem zduńskowolskim.

⁶³ Dz. U. z 2020 r. poz. 443 ze zm.

⁶⁴ Tj. wyliczone wg oszacowanej powierzchni wynoszącej 2.594,31 ha (co opisano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia), z wyłączeniem gruntów leśnych będących własnością gmin: Zapolice (13,65), Zduńska Wola (23,38) i miasta Zduńska Wola (4,80).

⁶⁵ Faktyczna powierzchnia objęta UPUL – 505,80 ha, z wyłączeniem UPUL dla gruntów leśnych będących własnością gminy Zapolice (13,65).

⁶⁶ Faktyczna powierzchnia objęta ISL – 32,78 ha, z wyłączeniem ISL dla gruntów leśnych będących własnością miasta Zduńska Wola (4,80).

- powierzchnia objęta trzebieżami – odpowiednio 13 i 30 ha;
- pozyskanie drewna (grubizny) – 706 i 516 ha.

(akta kontroli str. 82-84, 100-105, 110-123, 626-637)

Nadleśnictwo Poddębice przekazywało do Starostwa, wraz ze sprawozdaniami z realizacji porozumień, również sprawozdania statystyczne L-03. Nadleśnictwo Kolumna ograniczało się natomiast do przysyłania wyłącznie sprawozdania opisowego, niepełnego w stosunku do danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdania L-03.

Starosta wyjaśniła, że wszelkie brakujące informacje na potrzeby sprawozdania L-03 pracownicy Starostwa pozyskiwali z Nadleśnictw drogą telefoniczną.

(akta kontroli str. 110-123, 638-641)

2.19. W zakresie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa Starostwo współpracowało wyłącznie z Nadleśnictwami w ramach zawartych porozumień.

(akta kontroli str. 53-55)

2.20. Zarówno Starosta, jak i pracownicy realizujący zadania z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi, nie posiadali informacji o utrudnieniach i ograniczeniach występujących w nadzorze nad tymi lasami. Ewentualne utrudnienia były załatwiane przez leśniczych na podstawie zawartych porozumień.

(akta kontroli str. 53-55, 57-62)

2.21. Zgodnie z corocznie zawieranymi porozumieniami, kontrolę nad realizacją powierzonych zadań sprawować miał Starosta. Nadleśniczowie zobligowani byli do składania – w terminie do 15 stycznia kolejnego roku – sprawozdania z realizacji zadań (w tym w zakresie finansowym). Porozumienia nie regulowały kwestii sposobu przekazywania do Starostwa innych danych na potrzeby statystyki publicznej.

W badanym okresie pracownicy Starostwa nie prowadzili kontroli dotyczących realizacji i rozliczania powierzonych zadań. Starosta oraz Naczelnik Wydziału wyjaśnili, że kontrola w powyższym zakresie ma charakter społeczny, a nie instytucjonalny. Brak skarg i innych sygnałów ze strony właścicieli lasów na działalność leśniczych świadczy o prawidłowym wypełnianiu zadań przez Nadleśnictwa.

(akta kontroli str. 35-52, 106-109, 132-135)

Do Starostwa przekazane zostały roczne sprawozdania z realizacji zadań – w dniach 15 i 23 stycznia 2019 r. oraz 23 i 27 stycznia 2020 r. (odpowiednio przez Nadleśnictwo Poddębice i Kolumna).

W sprawozdaniach Nadleśnictwa informowały o realizacji zadań nadzorczych nad całą powierzoną powierzchnią lasów, w tym: dokonywaniu przeglądów drzewostanów pod kątem wykonywania przez właścicieli lasów obowiązków określonych w art. 9 pkt 1 ustawy o lasach (ocena zagrożenia ze strony szkodników pierwotnych, stanu sanitarnego lasów, zabezpieczenia przeciwpożarowego przy drogach publicznych, występowania wysypisk śmieci), legalizacji pozyskanego drewna (ze wskazaniem ilości tego drewna), przeprowadzonych zabiegach pielęgnacyjnych (trzebieże, czyszczenia późne, cięcia przygodne), realizowaniu prac z zakresu doradztwa, w tym instruowaniu w zakresie wyznaczania drzew przeznaczonych do wycięcia i instruowaniu na gruncie w zakresie techniki wykonywania zabiegów gospodarczych oraz techniki sadzenia, a także o kwotach wykorzystanych środków finansowych.

(akta kontroli str. 110-123, 106-109)

⁶⁷ W sprawozdaniu L-03 nie ujęto wykonanego przez Nadleśnictwo Kolumna czyszczenia późnego na powierzchni 4,84 ha (podane za 2018 r. dane obejmowały jedynie czynności wykonane przez Nadleśnictwo Poddębice).

W zawartych porozumieniach Starosta nie powierzył Nadleśniczemu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej (w tym określonych w ustawie o lasach w: art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 13 ust. 3 pkt 2, art. 16 ust. 1a, art. 22 ust. 2 i art. 38a ust. 2).

Zgodnie z postanowieniami porozumień, środki finansowe na pokrycie kosztów prowadzenia powierzonych spraw zapewnione były w budżecie powiatu. Wysokość tych środków za nadzór nad 1 hektarem lasów wyniosła: 18 zł w 2018 r., 18,50 zł w 2019 r. i 20 zł w 2020 r. Porozumienia stanowiły, że podstawą rozliczenia powierzchni leśnej objętej nadzorem jest powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa występująca na terenie powiatu w obrębie działania każdego Nadleśnictwa, według UPUL i ISL, tj.:

- w przypadku Nadleśnictwa Poddębice: 818,55 ha⁶⁸ w latach 2018 i 2019 oraz 754,29 ha⁶⁹ w 2020 r.;
- w przypadku Nadleśnictwa Kolumna: 1722,92 ha⁷⁰ w latach 2018 i 2019 oraz 1464,04 ha⁷¹ w 2020 r.

(akta kontroli str. 35-52, 106-109)

Naczelnik WOŚRiL wyjaśnił, że porozumienia z Nadleśnictwami nie były publikowane z uwagi na ich funkcjonowanie od wielu lat. Z tego samego powodu nie informowano właścicieli lasów o kolejnych podpisywanych porozumieniach.

(akta kontroli str. 106-109)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Analiza wszystkich 89 świadectw legalności pozyskania drewna wystawionych w 2019 r. wykazała, że w 74 przypadkach drewno o łącznej objętości 385,38 m³ (tj. 75%) pozyskane zostało z lasów położonych w gminach Zduńska Wola i Szadek, dla których nie była opracowana aktualna dokumentacja urzędniowa, a Starosta nie posiadał wiedzy na wskazany temat. Świadczy to o braku skutecznych działań nadzorczych nad cechowaniem przez Nadleśnictwa pozyskanego drewna i poświadczaniem jego legalności.

Zgodnie z art. 14a ust. 3 ustawy o lasach, drewno pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa cechuje starosta, który wystawia właścicielowi lasu dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna. W świetle przepisu art. 23 ust. 4 ww. ustawy, drewno może być pozyskane wyłącznie legalnie, tj. na podstawie aktualnej dokumentacji urzędniowej, bądź też na podstawie zezwolenia starosty wydanego w przypadku losowym.

Starosta wyjaśniła, że SP nie posiadało bieżących informacji o pozyskiwaniu drewna przez właścicieli lasów, bowiem świadectwa legalności przekazywane są przez Nadleśnictwa po zakończeniu roku kalendarzowego wraz ze sprawozdaniami.

(akta kontroli str. 82-84, 290-294, 584-588)

2. W latach 2018-2019 Starosta wydał trzy decyzje na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, pomimo braku aktualnej dokumentacji urzędniowej dla gruntów leśnych, z których pozyskano drewno będące przedmiotem tych decyzji⁷². Przepis art. 23 ust. 4 ustawy o lasach stanowi, że pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, niezgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19

⁶⁸ W tym gmina Zduńska Wola – 240,79 ha, gmina i miasto Szadek – 577,76 ha.

⁶⁹ W tym gmina Zduńska Wola – 221,89 ha, gmina i miasto Szadek – 532,40 ha.

⁷⁰ W tym miasto Zduńska Wola – 55,59 ha, gmina Zduńska Wola – 1147,20 ha, gmina Zapolice – 520,13 ha.

⁷¹ W tym miasto Zduńska Wola – 36,98 ha, gmina Zduńska Wola – 906,93 ha, gmina Zapolice – 520,13 ha.

⁷² Decyzje (dot. lasów położonych na terenie gminy Zduńska Wola) wydane zostały w lutym 2018 r. oraz w marcu 2019 r., zaś uproszczone plany urządzenia lasu dla lasów położonych na terenie tej gminy zatwierdzone zostały przez Starostę w grudniu 2019 r.

ust. 3, jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych; decyzje w tej sprawie, na wniosek właściciela lasu, wydaje starosta.

Starosta wyjaśniła, że decyzje te wydano z powodów losowych, chcąc wyjść naprzeciw potrzebom właścicieli tych lasów.

Zdaniem NIK, ze wskazanego wyżej przepisu wynika, że nie można wydać decyzji zezwalającej na pozyskanie drewna z lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa, jeżeli nie ma on sporządzonego uproszczonego planu urządzenia lasu, bądź nie została wydana decyzja określająca zadania gospodarki leśnej. Powołany przepis wskazuje wyraźnie na możliwość wprowadzenia na zasadzie wyjątku, w drodze decyzji starosty, odstępstwa od zasad gospodarki leśnej zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji określającej zadania gospodarki leśnej. Nie stanowi natomiast podstawy prawnej dla wydawania zezwoleń na pozyskanie drewna z lasu w sytuacji, gdy takich aktów w ogóle brak. Ponadto wątpliwości NIK budzi losowość powodów pozyskania drewna we wskazanych przypadkach, zwłaszcza zamiar przeznaczenia pozyskanego drewna na wymianę pokrycia dachowego domu.

(akta kontroli str. 295-330, 584-588)

3. Rejestr świadectw legalności pozyskania drewna prowadzony był w Starostwie nierzetelnie, bowiem w odniesieniu do 17 spośród 89 zaewidencjonowanych w 2019 r. świadectw nie odnotowano w nim ilości pozyskanego drewna. Naczelnik WOŚRiL wyjaśnił, że wynikało to z faktu podawania na świadectwach przez niektórych leśniczych ilości pozyskanego drewna w metrach przestrzennych, co wymagało przeliczenia na metry sześciennie. Aktualnie wszystkie dane w rejestrze zostały uzupełnione.

(akta kontroli str. 284-289, 536-537)

4. Sprawozdania statystyczne L-03 za lata 2018 i 2019 sporządzone zostały nierzetelnie, bowiem wykazano w nich dane niezgodne ze stanem faktycznym w nw. zakresie:

- powierzchnia gruntów leśnych ogółem – 2.535,25 ha (zamiast 2.552,48 ha);
- powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi UPUL – 2.451,76 ha (winno być 492,15 ha);
- powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi ISL – 76,36 ha (winno być 27,98 ha);
- powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowana przez: jednostki lasów Państwowych – 2.533 ha (winno być 2541,47 ha),
- pielęgnowanie lasu – 6 ha w 2018 r. (winno być 10,84 ha).

Powyższe błędy w sprawozdaniach Starosta wyjaśniła częstymi zmianami kadrowymi (do kwietnia 2017 r.), które *wprowadziły pewne zamieszanie w działaniu i dokumentacji, co skutkowało błędami w codziennej pracy i sprawozdawczości.*

(akta kontroli str. 638-641)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo w prawidłowy sposób podejmowało działania w zakresie zlecenia sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urządzeniowej. Zapewniono opracowanie tej dokumentacji przez wykonawców spełniających odpowiednie wymagania techniczne i kadrowe, a także stosowanie przez nich, w zleconym zakresie, procedur zgodnych z przepisami prawa. Pracownicy SP weryfikowali również opracowanie przez samorządy gminne dokumentacji urządzeniowej dla lasów, których byli 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 SP przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów, Starosta zarządził wykonanie stosownych zabiegów zwalczających i ochronnych. Zgodnie z porozumieniami zawartymi z Nadleśnictwami, pozyskane w lasach niepaństwowych drewno podlegało odcenowaniu przez leśniczych, którzy następnie wystawiali właścicielom lasów, na prawidłowych formularzach, świadectwa legalności pozyskania drewna. Starosta nie sprawował jednak bieżącego nadzoru nad tymi działaniami, w efekcie czego w 2019 r. 75% drewna pozyskano z lasów, dla których nie była opracowana aktualna dokumentacja urzędniowa. Ponadto, w badanym okresie Starosta wydał trzy decyzje na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, chociaż przepis ten nie stanowił podstawy prawnej do ich wydania, w sytuacji nieopracowania dokumentacji urzędniowej dla objętych decyzjami gruntów leśnych. W 2019 r. nierzetelnie prowadzono w Starostwie rejestr świadectw legalności pozyskania drewna, bowiem w niektórych przypadkach nie odnotowywano w nim ilości pozyskanego drewna. Nierzetelnie sporządzone zostały również sprawozdania statystyczne L-03 za lata 2018 i 2019, bowiem niektóre dane wykazano w nich niezgodnie ze stanem faktycznym.

W latach 2018-2020 Starosta nie korzystał z możliwości kontroli realizacji powierzonych Nadleśnictwom zadań, przewidzianej w zawartych porozumieniach. Posiadał natomiast informacje o zakresie działań podejmowanych przez Nadleśniczych, które pozyskiwał ze składanych przez nich sprawozdań rocznych.

OBSZAR

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Starosta wydał trzy decyzje administracyjne (jedną w 2018 r. i dwie w 2019 r.) w zakresie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Decyzje te dotyczyły zezwolenia na pozyskanie, w przypadkach losowych, drewna niezgodnie z UPUL lub decyzją wydaną na podstawie ISL.

Właściciele lasów nie składali odwołań od powyższych decyzji.

(akta kontroli str. 82-84, 131, 275, 295-330)

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.

(akta kontroli str. 110-123, 132-135)

3.3. Badanie prawidłowości wszystkich trzech postępowań administracyjnych prowadzonych przez pracowników SP w badanym okresie wykazało, iż:

- decyzje wydano po upływie 14, 8 i 26 dni od złożenia wniosku⁷³;
- w dwóch postępowaniach prowadzonych w 2019 r. zawiadomiono wnioskodawców o wszczęciu postępowania (zgodnie z art. 61 § 4 Kpa), o przeprowadzeniu dowodu z oględzin w terminie ustalonym z wnioskodawcą (art. 79 § 1 i art. 85 Kpa), a także pouczone o prawie wglądu w akta sprawy (art. 73 Kpa);
- w toku dwóch ww. postępowań przeprowadzono oględziny⁷⁴, z których spisano protokoły (art. 67 § 2 pkt 3 Kpa), zawierające wszystkie wymagane elementy (art. 68 § 1 Kpa); w postępowaniu z 2018 r. odstąpiono od przeprowadzenia oględzin z uwagi na załączenie przez wnioskodawcę opinii właściwej instytucji, potwierdzającej występowanie zagrożenia jakie stwarzają drzewa rosnące przy drodze dla zdrowia i życia osób korzystających z tej drogi, a także

⁷³ Wnioski wpłynęły do SP w dniach: 9 lutego 2018 r., 8 lutego 2019 r. i 25 lutego 2019 r.

⁷⁴ W dniu 1 marca 2019 r.

przeprowadzenie konsultacji w przedmiotowej sprawie z właściwym Nadleśnictwem;

- zgromadzone dowody obejmowały: wydruki z rejestru gruntów (w każdym postępowaniu), protokoły z oględzin (w dwóch postępowaniach), załączniki do wniosku⁷⁵ (w dwóch postępowaniach),
- wszystkie decyzje zawierały wymagane elementy składowe (art. 107 § 1 i § 3 Kpa),
- dwie decyzje zostały osobiście odebrane przez wnioskodawców, zaś jedna wysłana pocztą (art. 109 § 1 Kpa).

(akta kontroli str. 295-330, 536-537)

3.4. W badanym okresie w Starostwie nie były prowadzone postępowania egzekucyjne wobec właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, bowiem nie wystąpiły sytuacje nierealizowania przez nich wydanych przez Starostę decyzji.

(akta kontroli str. 82-84, 131)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W toku prowadzonego w 2018 r. postępowania administracyjnego w sprawie wydania zezwolenia na pozyskanie - w sytuacji losowej - drewna niezgodnie z UPUL, nie zawiadomiono wnioskodawcy o wszczęciu postępowania, czym naruszono postanowienia art. 61 § 4 Kpa. Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika WOŚRiL, spowodowane to było przeoczeniem.

(akta kontroli str. 295-307, 536-537)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 postępowania administracyjne w przedmiocie wydania zezwolenia na pozyskanie, w sytuacjach losowych, drewna niezgodnie z UPUL prowadzone były na ogół prawidłowo, chociaż w jednym z trzech przypadków nie zawiadomiono wnioskodawcy o wszczęciu postępowania, czym naruszono postanowienia art. 61 § 4 Kpa. W badanym okresie 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. Wydanie decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej dla wszystkich gruntów leśnych objętych inwentaryzacją.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych L-03 wyłącznie danych zgodnych ze stanem faktycznym.
3. Rzetelne prowadzenie rejestru świadectw legalności pozyskania drewna.
4. Każdorazowe zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

⁷⁵ Opinie w sprawie zagrożenia, jakie stwarzają drzewa, akt notarialny działki.

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.

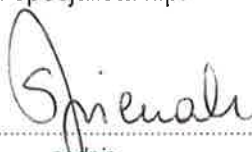
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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 września 2020 r.

Kontroler
Izabella Śpiewak
gł. specjalista k.p.



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



.....
podpis