



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.011.05.2020

Pan
Jarosław Zając
Nadleśniczy
Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
Nadleśnictwo Bełchatów,
ul. Lipowa 175,
97-400 Bełchatów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Bełchatów ¹ , ul. Lipowa 175, 97-400 Bełchatów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Zając, Nadleśniczy ² od 1 października 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań. 2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do zakończenia kontroli tj. do 31 sierpnia 2020 r.) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Magdalena Łysek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/101/2020 z 1 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Nadleśnictwo.

² Dalej: Nadleśniczy.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Nadleśnictwo było odpowiednio przygotowane organizacyjnie, kadrowo i finansowo do realizacji zadań powierzonych przez trzy powiaty, związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Zadania te przypisano wyznaczonej komórce organizacyjnej, a także zapewniono wystarczającą liczbę odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Właściwie zaplanowano i wydatkowano środki finansowe na realizację zadań związanych z nadzorem, a także prawidłowo prowadzono rozliczenia finansowe ze starostwami. Powierzchnia nadzorowanych lasów podlegała aktualizacji na podstawie podpisywanych aneksów do porozumień zawartych z powiatami. Nadleśnictwo dysponowało całością opracowanej przez starostwa dokumentacji urzędzeniowej.

Nadleśnictwo właściwie wykonywało zadania związane z gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, wynikające z porozumień zawartych z powiatami. Aktywny nadzór sprawowany był w stosunku do całego obszaru lasów i wszystkich zadań powierzonych przez starostów. Pracownicy Nadleśnictwa cechowali drewno pozyskane zgodnie z uproszczonymi planami urządzenia lasu, a następnie wydawali świadectwa legalności jego pozyskania, jednak część z tych świadectw sporządzona była w sposób nierzetelny. Nadleśnictwo opracowywało wymagane sprawozdania z realizowanych zadań, chociaż 13 z nich (tj. 33%) wysłano nieterminowo, a w trzech (8%) podano nierzetelne dane w zakresie ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały trzy zawarte przez Nadleśniczego - na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶ - porozumienia na realizację zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W 2011 r. Nadleśniczy zawarł porozumienia ze Starostami Bełchatowskim i Radomszczańskim, a w 2017 r. ze Starostą Piotrkowskim. Wszystkie porozumienia obowiązywały na czas nieokreślony. Według stanu na 31 grudnia 2019 r., łączna powierzchnia lasów objętych porozumieniami wyniosła 14 338,48 ha (liczba działek 33 107, liczba właścicieli 26 667)⁷.

Żaden starosta w porozumieniu nie delegował na rzecz Nadleśniczego uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji. We wszystkich trzech przypadkach powierzone zadania obejmowały cechowanie drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na podstawie art. 14 a ust. 3 ustawy o lasach oraz wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego

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

⁵ 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.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463. Dalej: ustawa o lasach.

⁷ Zgodnie z danymi ze starostw.

legalność pozyskania drewna. Dodatkowo Starosta Piotrkowski powierzył Nadleśniczemu:

- przygotowywanie danych do wydawania przez starostę na podstawie art. 24 pkt 1 ustawy o lasach, decyzji nakazujących ponowne wprowadzanie roślinności leśnej;
- przygotowywanie danych do ustalenia przez starostę zadań z zakresu wycinki drzew dla właścicieli lasów, dla których nie opracowano uproszczonych planów urządzania lasu⁸;
- przekazywanie danych będących w posiadaniu Nadleśnictwa, a niezbędnych do sporządzania sprawozdań GUS;
- od 1 stycznia 2019 r.⁹ przekazywanie tabel wypełnionych na podstawie wystawionych dokumentów stwierdzających legalność pozyskania drewna będących w posiadaniu Nadleśnictwa, a niezbędnych do sprawozdania przesyłanego do bazy danych systemu informatycznego Lasów Państwowych¹⁰.

Natomiast Starosta Belchatowski powierzył także:

- przygotowywanie w terminie 7 dni po każdym zakończonym kwartale, a za IV kwartał do 10 grudnia, krótkich sprawozdań pisemnych z realizacji porozumienia, obejmujących ilość wystawionych świadectw legalności pozyskania drewna oraz objętość ocechowanego drewna z podziałem na iglaste (dłuzyce, stosy) i liściaste (dłuzyce, stosy);
- przekazywanie po zakończeniu roku, nie później niż do 25 stycznia roku następnego, posiadanych danych potrzebnych do sporządzenia przez starostę sprawozdania L-03 o lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa za rok poprzedni;
- przygotowanie materiałów niezbędnych do wydania przez starostę decyzji określającej zadania zapewniające powszechną ochronę lasów, w przypadku nie wykonania przez właściciela lasów obowiązków określonych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach;
- zarządzanie wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach;
- dokonywanie oceny udatności upraw leśnych;
- fachową pomoc i doradztwo dla pracowników Starostwa Powiatowego w Belchatowie w prowadzeniu spraw związanych z gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Z kolei Starosta Radomszczański zobowiązał Nadleśniczego do sporządzania półrocznych sprawozdań ze zleconych zadań.

(akta kontroli str. 4-48)

1.2. We wszystkich zawartych porozumieniach wskazano obręby ewidencyjne działek leśnych podlegających pod nadzór Nadleśnictwa, a ich wykaz był aktualizowany na mocy aneksów, na podstawie ewidencji gruntów. Nadleśnictwo dysponowało aktualnymi upul dla 14 128,77 ha nadzorowanych lasów (tj. dla 98,5%), w tym:

- w powiecie piotrkowskim upul obowiązywał od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2028 r.¹¹ dla trzech obrębów ewidencyjnych gminy Grabica o powierzchni lasów 286,2733 ha,
- w powiecie radomszczańskim: upul obowiązywał od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2026 r. dla 14 obrębów ewidencyjnych gminy Kamieński oraz

⁸ Dalej zwany upul.

⁹ Na mocy Aneksu nr 3 z 12 grudnia 2018 r.

¹⁰ Zgodnie z umowami ZU.6007.8.2017, z dnia 21.07.2017 r., oraz ZU.6007.16.2018, z dnia 24.05.2018 r., zawartymi pomiędzy Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe - Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, a Powiatem Piotrkowskim.

¹¹ Wcześniejszy upul obowiązywał w latach 2009-2018.

od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2027 r. dla dwóch obrębów ewidencyjnych gminy Dobryczyce o łącznej powierzchni lasów 976,11 ha,

- w powiecie bełchatowskim upul obowiązywał od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r.¹² dla 223 obrębów ewidencyjnych w gminach: Bełchatów, Drużbice, Kleszczów, Kluki, Rusiec, Szczerców, Żelów oraz miastach Bełchatów i Żelów o łącznej powierzchni lasów 12 866,37 ha. Zgodnie z informacją uzyskaną od Starosty Bełchatowskiego, właścicielami pozostałych 275,18 ha przekazanych pod nadzór, a nieobjętych ww. upul, należało do jednostek samorządu terytorialnego, spółdzielni i innych podmiotów.

(akta kontroli str. 4-64, 67-73,146)

1.3. W okresie objętym kontrolą powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowana przez Nadleśnictwo wynosiła 14 337,18 ha w 2018 r., 14 338,49 ha w 2019 r. i 14 319,05 ha w 2020 r. (na dzień 30 czerwca), z tego należąca do:

- powiatu bełchatowskiego - 13 161,00 ha w latach 2018 i 2019 oraz 13 141,56 ha w 2020 r.,
- powiatu piotrkowskiego - 284,02 ha w 2018 r. oraz 285,331 ha w latach 2019 i 2020,
- powiatu radomszczańskiego - 892,15 ha w latach 2018, 2019 i 2020.

Wszystkie nadzorowane przez Nadleśnictwo lasy były w okresie objętym kontrolą zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego. Nadleśnictwo nie dysponowało danymi określającymi przeciętny wiek i przeciętną zasobność drzewostanów, z uwagi na brak konieczności wyodrębniania takich danych. Przeciętna powierzchnia lasów podlegająca pod nadzór jednego pracownika wynosiła 479,66 ha, tj. od 75,65 ha w leśnictwie Pytowice do 1159,3 ha w leśnictwie Borowiny. W ocenie pracowników realizujących zadania dotyczące sprawowanego nadzoru, nie wystąpiła sytuacja, w której podlegała im zbyt duża powierzchnia nadzorowanych lasów lub posiadali do wykonania inne obowiązki, które utrudniały realizację zadań.

(akta kontroli str. 4-48, 65-66, 72-73,108-110)

1.4. Zgodnie z obowiązującymi w badanym okresie regulaminami organizacyjnymi¹³, za nadzór nad realizacją zadań związanych z gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (w zakresie powierzonym przez starostów) odpowiadał Dział gospodarki leśnej. Współpracował on z wydziałami geodezji w starostwach, np. w sytuacjach pojawiających się rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym działki, a jej opisem w upul, bądź w zakresie przekazywania informacji w przypadku zmiany gruntu leśnego na inny charakter użytku. Dział gospodarki leśnej podlegał bezpośrednio Z-cy Nadleśniczego.

(akta kontroli str. 74-107, 200)

1.5. Zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wykonywało 30 pracowników wg stanu na 31 grudnia 2018 r. oraz 32¹⁴ pracowników na dzień 31 grudnia 2019 r. i 30 czerwca 2020 r.¹⁵. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień, odpowiedzialności i podległości obejmował zadania z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi i określony był dla każdego pracownika w sposób przejrzysty i spójny. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie zapewniające wiedzę z zakresu wykonywanych zadań, a Nadleśnictwo umożliwiło dostęp do odpowiednich szkoleń. W okresie objętym

¹² Wcześniejszy upul obowiązywał w latach 2010-2019.

¹³ Wprowadzonymi zarządzeniami Nadleśniczego: nr 5/2016 z dnia 15.02.2016 r. wraz ze zm., nr 14/2018 z dnia 9.04.2018 r.; nr 31/2018 z dnia 20.11.2018 r. wraz ze zm. oraz nr 14/2020 z dnia 4.03.2020 r.

¹⁴ W tym 14 leśniczych, 15 podleśniczych, jeden z-ca Nadleśniczego i dwóch pracowników biurowych.

¹⁵ W dokumentacji kadrowej nie określono jaka część etatu tych pracowników przypada na zadania związane z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

kontrolą w szkoleniach aktualizujących posiadaną wiedzę brało udział 19 pracowników¹⁶.

(akta kontroli str. 108-141, 192-199)

1.6. Sześciu pracowników Nadleśnictwa sprawujących nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa było jednocześnie właścicielami (współwłaścicielami) lasów podlegających pod nadzór jednostki, w której byli zatrudnieni. Zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego, w sytuacji, gdy właścicielem (lub współwłaścicielem) lasu był pracownik zatrudniony w danym leśnictwie, zadania z zakresu powierzonego nadzoru realizował inny pracownik wskazany przez Nadleśniczego. W okresie objętym kontrolą sytuacje takie nie występowały. Zagadnienia dotyczące konfliktu interesów pośrednio zostały uregulowane w umowach o zakazie konkurencji zawartymi z pracownikami pełniącymi nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Ponadto, w trakcie trwania kontroli (10 sierpnia 2020 r.) Nadleśniczy wydał zarządzenie nr 31/2020 w sprawie wprowadzenia „Zasad przeciwdziałania konfliktowi interesów”¹⁷.

(akta kontroli str. 142-145, 150-156, 201-267, 268-284)

1.7. W badanym okresie Nadleśnictwo z tytułu pełnionego nadzoru otrzymało 558 434,45 zł przychodu ze starostw, (tj. 238 806,98 zł w 2018 r., 251 062,45 zł w 2019 r. i 68 565,02 zł do 30.06.2020 r.), co stanowiło 16,66 zł/h w 2018 r., 17,51 zł/h w 2019 r. i 4,79 zł/h za I połowę 2020 r.

Natomiast poniesione koszty związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 569 653,92 zł i w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 238 937,16 zł według stanu na 31 grudnia 2018 r., 251 072,70 zł na 31 grudnia 2019 r. oraz 79 644,06 wg stanu na 30 czerwca 2020 r., co z kolei stanowiło 16,66 zł/h w 2018 r., 17,51 zł/h w 2019 r. i 5,56 zł/h za I połowę 2020 r.

Poniesione koszty dotyczyły pracowników wykonujących zadania z zakresu powierzonego nadzoru tj. ich wynagrodzeń, ryczałtu na wykorzystywanie własnego samochodu dla celów służbowych oraz delegacji.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, przekroczenie kosztów w latach 2018-2019 łącznie o 140,43 zł wynikało z braku możliwości ich precyzyjnego zaplanowania, z uwagi na szeroki zakres pełnionego nadzoru, ogromną liczbę właścicieli lasów oraz dużą liczbę pracowników nadzorujących. Powyższe koszty zostały pokryte ze środków własnych Nadleśnictwa.

Rozliczenia finansowe z tytułu realizacji zadań były prowadzone zgodnie z zawartymi porozumieniami, z wyjątkiem jednej noty księgowej dla Starostwa Powiatowego w Bełchatowie, która została wystawiona dwa dni po terminie. Zgodnie z wyjaśnieniami byłej głównej księgowej było to spowodowane przeoczeniem i nie miało wpływu na wysokość przekazanych środków finansowych.

(akta kontroli str. 307-318, 599-600)

1.8. Dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa będących w nadzorze Nadleśnictwa na terenie powiatu piotrkowskiego wykonanie dokumentacji urzędzeniowej:

- z 2011 r. (obowiązującej w latach 2012-2021) finansowane było w 80% ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW), a w 20% ze środków własnych powiatu;

¹⁶ 15 w szkoleniu z zakresu prognozowania zagrożeń drzewostanów od szkodników i innych spraw dotyczących ochrony lasu, 3 w szkoleniu Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi z zakresu ochrony lasu, 2 w cyklu szkoleń Akademii Leśniczego oraz 2 w szkoleniu organizowanym w ramach projektu pn. „Lasy prywatne – szanse, problemy, rozwiązania”.

¹⁷ W zarządzeniu sprecyzowano jakie zachowania należy rozumieć przez konflikt interesów, a także jakie działania wskazują na możliwość wystąpienia konfliktu interesów, skutkujące wyłączeniem pracownika z realizacji zadania. Zobowiązano także pracowników do niezwłocznego informowania przełożonych o każdym zagrożeniu konfliktem interesów.

- z 2017 r. (obowiązującej w latach 2018-2027) finansowane było w 80% z Funduszu Leśnego, a w 20% ze środków własnych powiatu;
- z 2018 r. (obowiązującej w latach 2019-2028) finansowane było w 90% z Funduszu Leśnego, a w 10% ze środków własnych powiatu.

W przypadku powiatu radomszczańskiego dokumentacja urzędniowa była finansowana ze środków WFOŚiGW oraz Funduszu Leśnego z udziałem środków własnych powiatu. Natomiast powiat bełchatowski wykonanie dokumentacji urzędniowej dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa sfinansował ze środków pochodzących z opłat i kar środowiskowych.

W żadnym przypadku nie wystąpiła sytuacja, w których brak środków finansowych skutkował niesporządzeniem wymaganej dokumentacji urzędniowej lub części tej dokumentacji.

(akta kontroli str. 319-349)

1.9. Starostwa, z którymi Nadleśnictwo podpisało porozumienia, wykonały dokumentację urzędniową dla powierzchni lasów wynoszącej 36 576,3769 ha, za łączną kwotę 1 269 569,55 zł. I tak:

- powiat radomszczański dokumentację urzędniową (upul) opracował dla 12 076,99 ha powierzchni lasów, za kwotę 417 242,48 zł (34,55 zł/ha);
- w przypadku powiatu piotrkowskiego dokumentacja urzędniowa:
 - na lata 2012-2021 została opracowana dla 79,86 ha¹⁸ za kwotę 4300 zł (53,84 zł/ha);
 - na lata 2018-2027 została opracowana dla 5250,87 ha¹⁹ za kwotę 269 238,47 zł (51,08 zł/ha);
 - na lata 2019-2028 została opracowana dla 5769,19 ha²⁰ za kwotę 184 694,69 zł (32,01 zł/ha);
- w powiecie bełchatowskim dokumentację urzędniową (upul) objęta została powierzchnia lasów wynosząca 13 399,45 ha, a ogólny koszt wykonania dokumentacji wyniósł 394 093,91 zł²¹ (29,41 zł/ha).

We wszystkich starostwach dokumentację urzędniową sporządzono wyłącznie dla osób fizycznych i wspólnot gruntowych. W powiecie radomszczańskim dokumentację urzędniową objęto 98,09% lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (bez lasów komunalnych). W powiecie bełchatowskim wszystkie grunty (100%) niestanowiące własności Skarbu Państwa ujawnione w ewidencji gruntów jako las oraz przeznaczone do zalesienia na podstawie decyzji administracyjnej, w tym grunty zalesione w ramach PROW, a nieprzekwalifikowane na użytek leśny w zasobie ewidencji gruntów, zostały objęte upul. Także w powiecie piotrkowskim zlecona dokumentacja obejmowała wszystkie grunty osób fizycznych i wspólnot gruntowych.

(akta kontroli str. 319-349)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 Nadleśnictwo było odpowiednio przygotowane organizacyjnie, kadrowo i finansowo do realizacji zadań powierzonych przez trzy powiaty, związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Zadania te przypisano wyznaczonej komórce organizacyjnej,

¹⁸ Z czego upul opracowano dla powierzchni 52,26 ha, a inwentaryzację stanu lasu dla powierzchni 27,60 ha.

¹⁹ Z czego upul opracowano dla pow. 5096,825 ha, a inwentaryzację stanu lasu dla pow. 154,0518 ha.

²⁰ Z czego upul opracowano dla pow. 5558,9886 ha, inwentaryzację stanu lasu dla pow. 210,2093 ha.

²¹ Zgodnie z umową powinien wynieść 487 739,99 zł (36,40 zł/ha) jednak został zmniejszony o 93 646,08 zł. kary umownej dla Wykonawcy za nieterminowe przekazanie dokumentacji.

a także zapewniono wystarczającą liczbę odpowiednio wykwalifikowanej kadry. Właściwie zaplanowano i wydatkowano środki finansowe na realizację zadań związanych z nadzorem, a także prawidłowo prowadzono rozliczenia finansowe ze starostwami. Powierzchnia nadzorowanych lasów podlegała aktualizacji na podstawie podpisywanych aneksów do porozumień zawartych z powiatami. Nadleśnictwo dysponowało całością opracowanej przez starostwa dokumentacji urzędzeniowej.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

2.1. Żaden starosta, w zawartym porozumieniu, nie delegował na rzecz Nadleśniczego uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 4-48, 350)

2.2. Tylko jeden Starosta (Bełchatowski) zlecił Nadleśniczemu przygotowanie materiałów niezbędnych do wydania decyzji określającej zadania zapewniające powszechną ochronę lasów na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o lasach. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono jednak przypadków, które stanowiłyby podstawę do przygotowania takich materiałów. Zgodnie z oświadczeniem Nadleśniczego, pozostali starostowie samodzielnie określali realizację przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z art. 9 ust. 1 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 351-352)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonywał obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach albo nie wykonywał zadań zawartych w upul lub decyzji wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

(akta kontroli str. 353)

2.4. Nadleśniczy sprawował aktywny nadzór nad wykonywaniem przez właścicieli lasów obowiązku trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania w stosunku do całego obszaru nadzorowanych lasów. Nadzór realizowany był przez terenową Służbę Leśną m.in. poprzez objazd i lustrację lasów.

(akta kontroli str. 142-143, 145-146, 157-162, 354-366)

2.5. W latach 2018-2020 (I połowa) na terenie lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa w obrębie działania Nadleśnictwa nie wystąpiły organizmy szkodliwe w stopniu zagrażającym trwałości lasów.

(akta kontroli str. 367)

2.6. W okresie objętym kontrolą do Nadleśniczego nie wpłynął żaden wniosek o przyznanie środków na pokrycie kosztów zalesienia gruntów zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 368)

2.7. W okresie objętym kontrolą z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa pozyskano 19 572 m³ drewna (grubizny), z czego 8 582 m³ w 2018 r., 7 381 m³ w 2019 r. i 3 609 m³ w pierwszej połowie 2020 r. Pozyskane drewno było cechowane - na podstawie zawartych porozumień - przez Nadleśniczego, który wystawiał właścicielowi lasu świadectwo legalności pozyskania drewna, zgodnie z art. 14a ust. 3 ustawy o lasach. W badanym okresie wystawiono 2308 świadectw, z czego 1050 w 2018 r., 930 w 2019 r. i 328 w pierwszej połowie 2020 r. Wystawione świadectwa były zgodne ze wzorem druków określonym w załączniku nr 6 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania

drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna²². Niemniej, spośród 281 świadectw legalności pozyskania drewna objętych badaniem²³, 42 (15%) świadectwa nie posiadały podstawy pozyskania drewna, a na 9 (3%) świadectwach brak było pieczętki wydającego świadectwo. Powyższe opisane zostało w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W latach 2018-2019 odnotowano przypadki, w których Nadleśnictwo odmówiło legalizacji drewna z działek, które nie były objęte upul oraz nie były uwzględnione w porozumieniu podpisanym ze starostwem (w 2018 r. odnotowano jeden taki przypadek, a w 2019 r. trzy przypadki).

Wszystkie świadectwa objęte były ewidencją druków ścisłego zarachowania w jednostce. Druki pobierano każdego roku ze Starostw, z którymi podpisano porozumienia. Ewidencję wydanych świadectw prowadzono w formie papierowej zgodnie z *Zarządzeniem nr 23/2017 Nadleśniczego Nadleśnictwa Bełchatów z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie druków ścisłego zarachowania obowiązujących w Nadleśnictwie Bełchatów*.

(akta kontroli str.148-149, 295, 369-402, 597-598)

2.8. W 2019 r. Nadleśnictwo wydało łącznie 930 świadectw legalności pozyskania drewna, w tym 849 dla właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych w powiecie bełchatowskim; 55 w powiecie radomszczańskim i 26 w powiecie piotrkowskim. We wszystkich 281 zbadanych przypadkach drewno w nadzorowanych lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa było pozyskiwane zgodnie z obowiązującymi upul.

(akta kontroli str. 377-384, 385)

2.9. Oprócz cechowania drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa na podstawie art. 14 a ust. 1 ustawy o lasach oraz wystawiania właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna, dwaj Starostowie (Piotrkowski i Bełchatowski) powierzyli Nadleśniczemu dodatkowe zadania związane z nadzorem. I tak:

- Starosta Piotrkowski powierzył przygotowywanie danych do wydawania przez Starostę, na podstawie art. 24 pkt 1 ustawy o lasach, decyzji nakazujących ponowne wprowadzanie roślinności leśnej; przygotowywanie danych do ustalenia przez Starostę zadań z zakresu wycinki drzew dla właścicieli lasów, dla których nie opracowano upul. Nadleśniczy oświadczył, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, z których wynikała konieczność podjęcia ww. działań;
- Starosta Bełchatowski powierzył przygotowanie materiałów niezbędnych do wydania przez Starostę decyzji określającej zadania zapewniające powszechną ochronę lasów, w przypadku niewykonania przez właściciela lasów obowiązków określonych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach; zarządzanie wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych na podstawie art. 10 ust.1 pkt 2 ustawy o lasach; dokonywanie oceny udatności upraw leśnych oraz fachową pomoc i doradztwo dla pracowników Starostwa Powiatowego w Bełchatowie w prowadzeniu spraw związanych z gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W badanym okresie Nadleśniczy nie stwierdził przypadków niewykonania przez właściciela lasów obowiązków określonych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach, jak również stosowania przepisu art. 10 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

²² Dz.U. 1998 nr 36 poz. 201.

²³ Analizie poddano wszystkie świadectwa wydane w roku 2019 dla właścicieli lasów niestanowiących własności skarbu państwa znajdujących się na terenie powiatu radomszczańskiego 55 szt. i powiatu piotrkowskiego 26 szt. Natomiast w przypadku właścicieli lasów znajdujących się na terenie powiatu bełchatowskiego próbę losową ograniczono do 200 świadectw legalności (z wystawionych 849 szt.).

Z kolei ocena udatności upraw była dokonywana każdorazowo na wniosek Starosty, po otrzymaniu wykazu upraw do oceny. Nadleśnictwo świadczyło także fachową pomoc pracownikom Starostwa, m.in. poprzez udział w wizjach terenowych.

(akta kontroli str. 147,163-182)

2.10. Nadleśnictwo realizowało również zadania dotyczące nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, które nie zostały zawarte w porozumieniach podpisanych ze starostami, a wynikały z obowiązków określonych w ustawie o lasach, tj. doradztwo udzielane właścicielom lasu (na ich wnioski) w zakresie gospodarki leśnej i zalesiania gruntów na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1, czy opiniowanie projektów upul zgodnie z art. 22 ust. 2 (w 2018 i 2019 r. po 2 opiniowania). W 2019 r. udostępniono także sadzonki drzew i krzewów leśnych dla rolników zalesiających w ramach PROW – 27,72 tys. szt. dla trzech osób.

(akta kontroli str. 147, 183-184, 294)

2.11. Nadleśnictwo nie podejmowało działań w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa dotyczących nadzoru nad realizacją dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, ponieważ - zgodnie z oświadczeniem Nadleśniczego - żaden ze starostów nie zlecił takiego zadania w zawartych porozumieniach.

(akta kontroli str. 403)

2.12. Doradztwo właścicielom lasów niepaństwowych w zakresie realizacji zadań przewidzianych w upul odbywało się na podstawie pisemnego wniosku do Służby Leśnej Nadleśnictwa na określonym druku. W badanym okresie do Nadleśniczego wpłynęło dziewięć takich wniosków (dwa w 2018 r. i siedem w 2019 r.) dotyczących doradztwa w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej. We wszystkich ww. przypadkach w Nadleśnictwie, zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach, podjęto stosowne działania, udzielając porady dot. sposobu prowadzenia gospodarki leśnej i wykonywania cięć pielęgnacyjnych.

W latach 2018-2020 (I połowa) do Nadleśnictwa Bełchatów wpłynęło także 15 wniosków właścicieli gruntów o sporządzenie planu zalesieniowego / inwestycyjnego zgodnie z art. 35 ust. 5 ustawy o lasach, na podstawie których Nadleśniczy sporządził 13 planów zalesieniowych, jeden plan inwestycyjny, a w jednym przypadku odmówił sporządzenia planu dla części działek, z uwagi na niespełnienie warunków dla działań inwestycyjnych w ramach PROW. W badanym okresie Nadleśniczy wydał 14 zaświadczeń o zalesieniu gruntu zgodnie ze sporządzonym planem.

(akta kontroli str.404-427)

2.13. Nadleśnictwo każdorazowo w przypadku stwierdzenia podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa powiadamiało właściwe Starostwo. Zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego, zawiadomienia nie były kierowane bezpośrednio do prokuratury lub na policję, bowiem Starostwo może podejmować szereg działań i decyzji w stosunku do lasów niepaństwowych, co do których Nadleśnictwo nie zawsze posiada wiedzę, w efekcie czego składane zawiadomienia mogłyby się okazać bezpodstawne. W latach 2018-2020 (I połowa) Nadleśnictwo dokonało sześciu zgłoszeń do Starostw w zakresie podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W pięciu przypadkach Nadleśnictwo zostało poinformowane o przesłaniu zgłoszenia do odpowiednich organów²⁴.

(akta kontroli str. 428-451, 595-596, 601)

²⁴ W przypadku trzech zgłoszeń Komenda Powiatowa Policji w Bełchatowie zdecydowała o skierowaniu wniosku o ukaranie sprawcy do Sądu Rejonowego w Bełchatowie, a w dwóch przypadkach odstąpiono od kierowania wniosku (na podstawie art. 5 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia - Dz.U.z 2020 r. poz.729).

2.14. W kontrolowanym okresie Nadleśnictwo przysyłało do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi (RDLP) informacje o działalności finansowo - gospodarczej związanej z nadzorem w lasach niepaństwowych, w formie opisowej wraz z załącznikami. Nadleśnictwo nie korzystało z druku LN-01 *Wykonanie zadań związanych z powierzonym nadzorem nad gospodarką leśną w lasach prywatnych w okresie*, zgodnie z Zarządzeniem Nr 67 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 1 października 2012 r. *w sprawie dokumentacji funkcjonującej w kancelarii leśnictwa oraz miejsca i formy jej przechowywania*, ponieważ jak wyjaśnił Nadleśniczy, druk LN-01 jest drukiem fakultatywnym, a jednostka nadrzędna – RDLP - nie zbiera informacji o pełnionym nadzorze wg wzoru określonego tym drukiem.

W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo przysyłało do wszystkich starostw, z którymi podpisało porozumienia, dane potrzebne do sprawozdania GUS L-03 o lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (poza Skarbem Państwa). Trzy sporządzone dla powiatu bełchatowskiego sprawozdania zostały jednak wysłane z opóźnieniem wynoszącym od trzech do 16 dni w stosunku do terminu wskazanego w porozumieniu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto Nadleśniczy wysyłał do starostw sprawozdania z realizacji zadań objętych podpisanymi porozumieniami. Dziewięć spośród 10 sprawozdań opracowanych dla powiatu bełchatowskiego oraz jedno z pięciu sprawozdań sporządzonych dla powiatu radomszczańskiego wysłano z opóźnieniami wynoszącymi od jednego do 78 dni, co również zostało opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższe sprawozdania sporządzano zgodnie z wytycznymi, co do zasady na podstawie aktualnej dokumentacji, jednakże w trzech sprawozdaniach za 2019 r. (dwóch do Starostwa Powiatowego w Radomsku oraz jednym do RDLP) podano niezgodne ze stanem faktycznym dane w zakresie ilości wystawionych świadectw legalności pozyskania drewna (co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str.147-148, 185-191, 285-306, 452-565)

2.15. W grudniu 2019 r. pracownicy Starostwa Powiatowego w Radomsku przeprowadzili kontrolę w Nadleśnictwie w zakresie sprawdzenia prawidłowości wykonania zadań powierzonych w porozumieniu. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Nadleśnictwo zostało także pięciokrotnie objęte czynnościami kontrolno – rozpoznawczymi przeprowadzonymi przez Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej (z Bełchatowa – jedna kontrola 28 maja 2020 r., z Radomska – jedna kontrola 27 kwietnia 2020 r. i z Łasku – trzy kontrole: 15 czerwca 2018 r., 11 czerwca 2019 r. i 22 kwietnia 2020 r.). W zakresie stwierdzonych nieprawidłowości dwukrotnie zwrócono uwagę na braki w oznakowaniu dróg pożarowych (w przypadku kontroli KPPSP z Bełchatowa oraz z Łasku w wyniku kontroli z 2020 r.).

Ponadto Nadleśnictwo współpracowało w zakresie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa m.in. z radami powiatów (poprzez udział w posiedzeniach rady), starostami (poprzez udział w naradach techniczno-gospodarczych, czy też udział w Eko-pikniku organizowanym przez powiat bełchatowski) oraz Komendami Powiatowymi PSP (poprzez wspólne ćwiczenia terenowe). Ponadto, stały bezpośredni kontakt leśniczych i podleśniczych z właścicielami lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa przyczyniał się do ograniczenia kradzieży z lasów będących w zarządzie Nadleśnictwa.

(akta kontroli str. 70-71, 566-594)

2.16. Pracownicy Nadleśnictwa w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowanym nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wskazywali następujące utrudnienia i ograniczenia:

- duże rozdrobnienie powierzchni lasów i stosunkowo niewielka powierzchnia przypadająca na jednego właściciela;
- „przeplatanie się” w układzie powierzchniowym własności prywatnej i własności Skarbu Państwa;
- duże rozrzucenie działek leśnych po nadzorowanym terenie;
- niska jakość dróg lub brak infrastruktury drogowej (pożarowej), która w sytuacjach kryzysowych, wymaga zwiększonych sił i środków od nadzorującego;
- trudności w powiadomieniu właściciela w wyniku zdarzenia losowego (np. pożaru) o konieczności zaopiekowania się nieruchomością.

(akta kontroli str. 201-267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród badanych 281 świadectw legalności pozyskania drewna, o których mowa w art. 14a ust. 3 ustawy o lasach, 45 (16%) było sporządzonych w sposób nierzetelny, tj.:
 - na 36 świadectwach nie wskazano podstawy legalizacji drewna;
 - na trzech świadectwach brak było pieczętki wydającego świadectwo;
 - na sześciu świadectwach brakowało zarówno podstawy pozyskania drewna, jak i pieczętki sporządzającego świadectwo.

Powyższe wyjaśniono przeoczeniem.

(akta kontroli str. 377-402)

2. Spośród 40 sprawozdań sporządzonych w badanym okresie przez Nadleśniczego (na podstawie zawartych porozumień), trzynastie (33%) zostało wysłanych do starostw powiatowych z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w zawartych porozumieniach, i tak:

- Sprawozdania statystyczne L-03 za lata 2017, 2018 i 2019 sporządzone dla Starostwa Powiatowego w Belchatowie zostały przesłane odpowiednio w dniach 8 lutego 2018 r., 28 stycznia 2019 r. i 10 lutego 2020 r. tj. po upływie odpowiednio: 14, 3 i 16 dni w stosunku do terminu określonego w porozumieniu („nie później niż do 25 stycznia roku następnego”);
- dziewięć z 10 sprawozdań kwartalnych z realizacji zadań wysłanych zostało do Starostwa Powiatowego w Belchatowie w dniach: 11 kwietnia 2018 r.; 10 lipca 2018 r.; 10 października 2018 r.; 8 stycznia 2019 r.; 10 kwietnia 2019 r.; 11 lipca 2019 r.; 10 października 2019 r.; 7 stycznia 2020 r. oraz 8 lipca 2020 r.), tj. z opóźnieniem od jednego do 29 dni w stosunku do terminu określonego w porozumieniu („7 dni po zakończonym kwartale, a w przypadku sprawozdania za IV kwartał - do 10 grudnia”);
- jedno z trzech półrocznych sprawozdań z realizacji zadań dla Starostwa Powiatowego w Radomsku zostało wysłane dopiero 17 października 2019 r., tj. z 78-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w porozumieniu (miesiąc po upływie danego półrocza).

Zgodnie z wyjaśnieniami Nadleśniczego, sprawozdania zostały wysłane po terminie z powodu przeoczenia.

(akta kontroli str. 452-458, 474-480, 495-499, 513, 520-524, 531-534, 545-565)

3. W 2019 r. trzy sporządzone przez Nadleśnictwo sprawozdania z realizacji zadań były nierzetelne, bowiem wykazano w nich niezgodne ze stanem faktycznym dane o ilości wystawionych świadectw legalności pozyskania drewna. Dotyczyło to sprawozdań za I i II półrocze 2019 r. przekazanych do Starostwa Powiatowego w Radomsku, w których wskazano odpowiednio 36 i 21 świadectw, zamiast 35 i 20, a także sprawozdania rocznego do RDLP, w którym ujęto 932 świadectwa, zamiast 930.

Nadleśniczy wyjaśnił powyższe omyłką.

(akta kontroli str. 289, 385,520)

OCENA CZĄSTKOWA

Nadleśnictwo właściwie wykonywało zadania związane z gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, wynikające z porozumień zawartych z powiatami. Aktywny nadzór sprawowany był w stosunku do całego obszaru lasów i wszystkich zadań powierzonych przez starostów. Pracownicy Nadleśnictwa cechowali drewno pozyskane zgodnie z uproszczonymi planami urządzenia lasu, a następnie wydawali świadectwa legalności jego pozyskania, jednak część z tych świadectw sporządzona była w sposób nierzetelny. Nadleśnictwo opracowywało wymagane sprawozdania z realizowanych zadań, chociaż 13 z nich (tj. 33%) wysłano nieterminowo, a w trzech (8%) podano nierzetelne dane w zakresie ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna.

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. Rzetelne sporządzanie świadectw legalności pozyskania drewna.
2. Rzetelne sporządzanie i terminowe przysyłanie sprawozdań z realizacji zadań związanych z nadzorem nad lasami niepaństwowymi.

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 dni 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, 4 września 2020 r.

Kontroler
Magdalena Łysek
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis