



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.011.06.2020

Pan
Dawid Kosylak
Nadleśniczy
Państwowe Gospodarstwo Leśne
Lasy Państwowe
Nadleśnictwo Opoczno
Sitowa 15, 26-300 Opoczno

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 Opoczno ¹ ul. Siłowa 15, 26-300 Opoczno.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dawid Kosylak, Nadleśniczy Nadleśnictwa Opoczno ² od dnia 15 stycznia 2014 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) 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	Krzysztof Serwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/115/2020 z 13 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 dwa 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. Powierzchnia nadzorowanych lasów podlegała aktualizacji na podstawie podpisywanych aneksów do porozumień zawartych z powiatami. Nadleśnictwo dysponowało całością opracowanej przez starostwa dokumentacji urzędzeniowej, chociaż w 2019 r. dokumentacją tą nie była objęta część⁵ lasów powierzonych przez powiat opoczyński.

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 powierzonych przez starostów. W przypadku każdej informacji o pozyskaniu drewna w lasach niepaństwowych, pracownicy Nadleśnictwa podejmowali stosowne działania, w tym cechowali drewno, wydawali świadectwa legalności jego pozyskania, a także rzetelnie prowadzili dokumentację w powyższym zakresie, chociaż część wpisów w ewidencji świadectw była mało czytelna. Nadleśnictwo sporządzało wymaganą sprawozdawczość z realizowanych zadań, jednak w 2019 r. podano w niej nierzetelne dane w zakresie ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe.

1. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo realizowało zadania dotyczące nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w ramach nw. porozumień:

- z dnia 5 stycznia 2017 r. zawartego ze Starostą Piotrkowskim na czas nieokreślony, wraz z aneksami⁷ dotyczącymi zmian stawek wynagrodzenia i wykazu powierzchni lasów przekazanych pod nadzór;
- z dnia 1 października 2011 r. zawartego ze Starostą Opoczyńskim na czas nieokreślony, wraz z aneksami⁸ dotyczącymi zmian stawek wynagrodzenia i powierzchni lasów przekazanych pod nadzór, rozwiązanego przez Starostwo z dniem 31 grudnia 2019 r.;
- z dnia 31 grudnia 2019 r. zawartego ze Starostą Opoczyńskim na okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2020 r.; nie przedłużono dalszej współpracy z uwagi na decyzję Starostwa o samodzielnym prowadzeniu nadzoru (z przyczyn ekonomicznych).

Porozumienia zawarte zostały w formie pisemnej, na podstawie art. 5 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁹. Do zakresu zadań określonych przez Starostów, a przez Nadleśnictwo przyjętych do realizacji, należało:

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

⁵ 67,1%.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Z dnia: 4.12.2017 r., 12.12.2018 r. i 12.12.2019 r.

⁸ Z dnia 16.11.2012 r., 14.11.2013 r., 24.10.2014 r., 31.03.2016 r. i 27.12.2016 r.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, dalej: ustawa o lasach.

- przygotowanie danych do wydania decyzji administracyjnych przez Starostę;
- ewidencjonowanie i cechowanie pozyskanego drewna oraz wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna na podstawie art. 14a ust. 3 powyższej ustawy oraz zawiadomienia – wniosku właściciela lasu o dokonany wyręb zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu¹⁰ lub decyzją Starosty (art. 13 ust. 1, art. 23 ust. 4 i art. 24 ww. ustawy;
- powiadamianie Starosty o stwierdzonych w trakcie lustracji przypadkach naruszania przez właścicieli lasów zasad zawartych w art. 7, 8 i 9 ustawy o lasach, a w szczególności o przypadkach pozyskania drewna w sposób naruszający zasady trwałej gospodarki leśnej;
- składanie do starostw powiatowych sprawozdań o sposobie realizacji porozumień.

W porozumieniach nie określono liczby działek gruntów leśnych oraz liczby właścicieli (w tym współwłaścicieli) gruntów leśnych przekazanych pod nadzór Nadleśnictwa.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., łączna powierzchnia gruntów leśnych objętych nadzorem wyniosła 10655,0049 ha, a liczba działek objętych aktywnym nadzorem (ogłędziny, kontrole) – 710.

(akta kontroli str. 4-61)

W zawartych porozumieniach nie ujęto wykazu działek leśnych podlegających pod nadzór Nadleśnictwa. Określono natomiast szczegółowy wykaz powierzchni lasów niepaństwowych objętych porozumieniami - wg powierzchni ewidencyjnej poszczególnych obrębów. W przypadku powiatu piotrkowskiego, wykaz ten był aktualizowany na podstawie podpisywanych aneksów do porozumienia. W odniesieniu do powiatu opoczyńskiego uaktualnieniu podlegała ogólna powierzchnia gruntów przekazanych pod nadzór.

W kolejnych latach objętych kontrolą, wraz z porozumieniami starostowie przekazywali Nadleśnictwu upul oraz „Inwentaryzację stanu lasu”¹¹.

Dokumentacja opracowana w powiecie piotrkowskim:

- w 2018 r. - okres obowiązywania dokumentacji dla gminy Aleksandrów to 1.01.2009 r. – 31.12.2018 r., powierzchnia lasów wynosiła 521,57 ha, wielkość pozyskania drewna – grubizna netto 129,05 m³, a pielęgnacją lasu objęto powierzchnię 2,08 ha;
- w 2019 r. - okres obowiązywania dokumentacji dla gminy Aleksandrów to 1.01.2019 r. – 31.12.2028 r., powierzchnia lasów wynosiła 548,01 ha, wielkość pozyskania drewna – grubizna netto 54,06 m³, pielęgnowanie lasu 1,01 ha;
- w 2020 r. - okres obowiązywania dokumentacji dla gminy Aleksandrów to 1.01.2019 r. – 31.12.2028 r., powierzchnia lasów wynosiła 548,01 ha, wielkość pozyskania drewna – grubizna netto 68,72 m³, pielęgnowanie lasu 3,49 ha.

Dokumentacja opracowana w powiecie opoczyńskim:

- w 2018 r. - okres objęty dokumentacją dla gmin: Białaczów, Drzewica, Mniszków, Paradyż, Sławno i Żarnów to 1.01.2009 r. – 31.12.2018 r., dla gmin: Opoczno i Poświętne to 1.01.2018 r. – 31.12.2027 r., powierzchnia lasów wynosiła 10.107 ha, wielkość pozyskania drewna – grubizna netto 5.907,81 m³, pielęgnowanie lasu 120,24 ha;
- w 2019 r. - okres obowiązywania dokumentacji dla gmin Opoczno i Poświętne to 1.01.2018 r. – 31.12.2027 r., powierzchnia lasów wynosiła 3.867,87 ha, wielkość pozyskania drewna – grubizna netto 4.355,21 m³, pielęgnowanie lasu 92,14 ha;

¹⁰ Dalej: upul.

¹¹ Dalej: inwentaryzacja.

w tym roku nie opracowano dokumentacji urzędniowej dla gmin: Białaczów, Drzewica, Mniszków, Paradyż, Sławno i Żarnów;

- w 2020 r. dla gmin Białaczów, Drzewica, Mniszków, Paradyż, Sławno i Żarnów obowiązywała dokumentacja opracowana na okres 1.01.2020 r. – 31.12.2029 r., natomiast dla gmin Opoczno i Poświętne na okres od 1.01.2018 r. do 31.12.2027 r., powierzchnia lasów wynosiła 10.255,22 ha, wielkość pozyskania drewna – grubizna netto 2.348,77 m³, pielęgnowanie lasu 57,07 ha.

(akta kontroli str. porozumienia + pismo ze starostwa+ tabela nr 1)

1.3. Powierzchnia nadzorowanych przez Nadleśnictwo lasów niepaństwowych w latach 2018-2020 wynosiła odpowiednio: w powiecie piotrkowskim - 521,57 ha; 548,01 ha; 548,01 ha; w powiecie opoczyńskim – 10107,00 ha; 10107,00 ha; 10255,22 ha. Nadleśnictwo nie dysponowało informacjami o właścicielach nadzorowanych przez siebie lasów.

Wszystkie lasy niepaństwowe będące w badanym okresie w nadzorze Nadleśnictwa objęte były II kategorią zagrożenia pożarowego. Natomiast powierzchnia lasów podlegających pod nadzór jednego pracownika (leśniczowie i podleśniczowie – 20 osób) wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. wyniosła 532,75 ha. W dokumentacji urzędniowej nie zawarto informacji określających przeciętny wiek i przeciętną zasobność drzewostanów.

(akta kontroli str. 6-12)

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. 62-83)

1.4. Zadania w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych zostały przypisane do Działu Gospodarki Leśnej. Dotyczyły one prowadzenia całokształtu spraw związanych z planowaniem, organizacją, koordynacją i nadzorem prac w zakresie m.in. ochrony lasu przed czynnikami biotycznymi, ochrony przeciwpożarowej, utrzymania obiektów leśnych z wyłączeniem dróg, ochrony przyrody i środowiska, pozyskania drewna i użytków niedrzewnych z ich sprzedażą włącznie (z wyłączeniem fakturowania), stanu posiadania i ewidencji gruntów oraz urządzania lasu i sprawozdawczości.

W ramach wzajemnej współpracy, wydziały ochrony środowiska starostw powiatowych przekazywały do Działu Gospodarki Leśnej m.in. dokumentację urzędniową oraz decyzje administracyjne dotyczące wykonania określonych zadań, natomiast Nadleśnictwo sporządzało i przekazywało do starostw opinie o stanie lasu.

(akta kontroli str. 84-228)

Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że w 2017 r. wystąpiono do Starostwa Powiatowego w Opocznie z wnioskiem o dostęp on-line do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, uzasadniając wniosek prowadzeniem w imieniu Starosty spraw z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Starostwo odmówiło dostępu wyjaśniając, że dane dotyczące właścicieli lasów niepaństwowych mogą być udostępniane jedynie na podstawie złożonego wniosku.

Ze względu na rozpiętość oraz wielkość nadzorowanego terenu ustalono ze starostwami, że w przypadku braku możliwości określenia praw własności do nieruchomości, takie informacje udzielane będą w drodze kontaktu telefonicznego.

(akta kontroli str. 344-346)

1.5. W Nadleśnictwie prowadzeniem spraw z zakresu objętego kontrolą zajmowało się 22 pracowników (2 pracowników administracyjnych, 10 leśniczych i 10

podleśniczych), którym przypisano przedmiotowe zadania w zakresach obowiązków¹². Zadania te dotyczyły:

- legalizacji drewna pozyskanego i zgłoszonego przez właścicieli;
- udzielania porad, pouczeń i wykonywania lustracji;
- zbierania informacji o wykonywaniu zabiegów gospodarczych;
- planowania przychodów i kosztów w zakresie powierzonego nadzoru;
- zbierania informacji od leśniczych o ilości zalegalizowanego drewna i powierzchni zabiegów pielęgnacyjnych;
- sporządzania planów zalesień w ramach programu PROW¹³.

Ww. pracownicy posiadali ukończone studia wyższe na kierunku leśnictwo ze specjalnościami m.in. w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu, gospodarki leśnej, a trzech pracowników miało ukończony kurs brakarski.

Nadleśnictwo nie organizowało w kontrolowanym okresie szkoleń aktualizujących posiadaną przez pracowników wiedzę.

(akta kontroli str. 6-12, 187-228)

1.6. Sześciu¹⁴ spośród wskazanych wyżej pracowników było właścicielami (współwłaścicielami) lasów podlegających pod nadzór jednostki. W Nadleśnictwie nie występowały uregulowania w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, kiedy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa)¹⁵. Z pracownikami nie podpisywano umów o zakazie konkurencji.

(akta kontroli str. 230-262)

Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił, że w sytuacji wystąpienia na terenie Nadleśnictwa konfliktu interesów w postaci posiadania lasu prywatnego przez właściwego miejscowo pracownika terenowego, nadzór nad realizacją zadań sprawuje inny pracownik.

(akta kontroli str. 344-346)

1.7. Uzyskane przez Nadleśnictwo przychody oraz poniesione koszty związane z nadzorem nad lasami niepaństwowymi, według stanu na koniec lat 2018 i 2019 oraz na dzień 30 czerwca 2020 r. (w zł oraz zł/ha lasów objętych porozumieniami) były jednakowe i kształtowały się odpowiednio: 205.985,64 zł, 19,38 zł/ha; 206.761,9 zł, 19,41 zł/ha; 95.614,62 zł, 8,85 zł/ha.

Ww. środki finansowe otrzymane ze starostw zaplanowano i wydatkowano na lustrację lasu poprzez ewidencjonowanie i cechowanie pozyskanego drewna, wystawianie właścicielowi lasu dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna oraz czynności administracyjne wymienione w porozumieniach.

W zawartych porozumieniach nie określono w jakich terminach Nadleśnictwo winno wystawiać noty obciążeniowe za nadzór i przysyłać je do starostw. Określono natomiast, że starostwa będą przysyłały środki finansowe w okresach kwartalnych. Nadleśnictwo obciążało starostwa kosztami nadzoru w okresach kwartalnych, a otrzymane środki pozwoliły na realizację wszystkich zaplanowanych zadań.

(akta kontroli str. 9-12, 263--320)

1.8. Wykonanie dokumentacji urzędzeniowej dla lasów niepaństwowych na terenie powiatu piotrkowskiego w gminie Aleksandrów, która była w częściowym nadzorze Nadleśnictwa (12 obrębów) odbyło się w latach 2008 i 2018.

Dokumentacja sporządzona w roku 2008 obowiązywała na lata 2009-2018 i w 80% finansowana była ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska

¹² W dokumentacji kadrowej nie określono jaka część etatu tych pracowników przypada na zadania związane z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

¹³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁴ Trzech leśniczych i trzech podleśniczych.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 296.

i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW), natomiast w 20% - ze środków własnych powiatu.

Dokumentacja urzędzeniowa sporządzona w roku 2018 obowiązująca w latach 2019-2028 została w 90% sfinansowana ze środków funduszu leśnego, natomiast w 10% - ze środków własnych powiatu.

(akta kontroli str. pismo 9-12, 328-333)

Dokumentacja urzędzeniowa dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatu opoczyńskiego wykonywana była w latach: 2008, 2017 i 2019.

Sporządzona w 2008 r. dokumentacja dla gmin: Białaczów, Drzewica, Mniszków, Paradyż, Sławno i Żarnów obowiązywała w latach 2009-2018. Upul wraz z inwentaryzacją były finansowane w 80% ze środków WFOŚiGW, a pozostałe 20% pochodziło ze środków własnych powiatu. Starostwo nie posiadało ww. dokumentacji obowiązującej w 2019 r. Starosta Opoczyński wyjaśnił, że spowodowane to było długotrwałym procesem jej sporządzania¹⁶.

Dokumentacja urzędzeniowa dla lasów z terenu sześciu ww. gmin, obowiązująca w latach 2020-2029, w 74,07% sfinansowana była ze środków WFOŚiGW, a w 25,93% ze środków własnych powiatu.

Dokumentacja sporządzona w 2017 r. dla gmin Opoczno i Poświętne obowiązywała w latach 2018-2027. Upul sfinansowany był w 74,08% ze środków Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, w 24,92% z WFOŚiGW, a w 1% ze środków własnych powiatu.

Na terenie obu powiatów nie wystąpiły sytuacje, w których brak środków finansowych skutkował niesporządzeniem wymaganej dokumentacji urzędzeniowej lub jej części.

(akta kontroli str. 9-12, 334-342, 721)

1.9. W badanym okresie Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim opracowało dokumentację urzędzeniową dla całej powierzchni lasów niepaństwowych przekazanych do nadzoru przez Nadleśnictwo. I tak:

- w 2018 r. dla lasów o powierzchni 517,50 ha opracowane były upul, a dla powierzchni 4,07 ha - inwentaryzacje; w latach 2019 i 2020 upul opracowane były dla powierzchni 541,88 ha, a inwentaryzacja dla powierzchni 6,13 ha;
- koszt wykonania dokumentacji urzędzeniowej wyniósł ogółem¹⁷ w roku 2008 r. - 176.253 zł, zaś w roku 2018 r. - 184.694,69 zł;
- koszt wykonania dokumentacji urzędzeniowej ogółem w przeliczeniu na 1 ha wyniósł w roku 2008 r. - 33 zł, zaś w roku 2018 - 32,01 zł¹⁸.

(akta kontroli str. 9-12, 328-333)

Powierzchnia lasów niepaństwowych, dla której Starostwo Powiatowe w Opocznie opracowało dokumentację urzędzeniową wynosiła:

- w 2018 r. 10107 ha, tj. 100% przekazanej pod nadzór Nadleśnictwa, z tego dla powierzchni 10029,04 ha opracowano upul, zaś 77,96 ha objęto inwentaryzacją;
- w 2019 r. 3867,8718 ha (w całości objęta upul), tj. 38,3% nadzorowanej powierzchni przez Nadleśnictwo; pozostała powierzchnia wynosząca 6239,13 ha nie była objęta dokumentacją urzędzeniową;
- w 2020 r. 10255,22 ha (w całości objęta upul), tj. 100% przekazanej pod nadzór Nadleśnictwa.
- koszt wykonania przez Starostwo dokumentacji urzędzeniowej ogółem¹⁹ wyniósł w roku 2008 - 243.152,10 zł, w roku 2018 - 164.293,30 zł, w roku 2019 -

¹⁶ W dniu 2.08.2018 r. złożono wniosek o dofinansowanie na wykonanie dokumentacji urzędzeniowej do GDLP, 22.10.2018 r. przyznana została dotacja na jej wykonanie, 21.05.2019 r. podpisano umowę na dofinansowanie sporządzenia dokumentacji.

¹⁷ Wg danych pozyskanych ze starostwa podana wartość dotyczy całości dokumentacji urzędzeniowej opracowanej przez starostwo również dla lasów nadzorowanych przez inne nadleśnictwa.

¹⁸ Wg danych pozyskanych ze starostwa podany koszt dotyczy całości dokumentacji urzędzeniowej opracowanej przez Starostwo, również dla lasów nadzorowanych przez inne nadleśnictwa.

15.119,95 zł. W przeliczeniu na 1 ha koszt ten wyniósł odpowiednio: 30,09 zł, 39,52 zł i 19,78 zł²⁰.

W obydwu starostwach wykonanie dokumentacji urzędzeniowej w poszczególnych latach zlecono wyłącznie dla osób fizycznych i wspólnot gruntowych.

(akta kontroli str. 9-12, 334-342)

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 dwa 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. Powierzchnia nadzorowanych lasów podlegała aktualizacji na podstawie podpisywanych aneksów do porozumień zawartych z powiatami. Nadleśnictwo dysponowało całością opracowanej przez starostwa dokumentacji urzędzeniowej, chociaż w 2019 r. dokumentacją tą nie była objęta część lasów powierzonych przez powiat opoczyński.

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Nadleśniczy nie wydawał w badanym okresie żadnych decyzji administracyjnych, bowiem w zawartych porozumieniach nie powierzono mu zadań z tym zakresie.

(akta kontroli str. 14-49)

2.2. W kontrolowanym okresie tylko raz Nadleśnictwo wystosowało do Starostwa Powiatowego w Opocznie oraz Urzędu Gminy Żarnów pismo zawierające informacje i zalecenia ujawnione na skutek lustracji dokonanej wraz z Zespołem Ochrony Lasu z Łodzi. Przedmiotowe pismo dotyczyło drzewostanów dotkniętych pożarem na terenie gminy Żarnów²¹. Z-ca Nadleśniczego wyjaśnił, że poza ww. przypadkiem nie stwierdzono konieczności przekazywania informacji do starostw, celem wydania decyzji nakazujących wykonanie obowiązków określonych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 347-357)

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 uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

(akta kontroli str. 348-429)

2.4. Z-ca Nadleśniczego wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie Nadleśnictwo objęło nadzorem całość powierzchni lasów powierzonych przez starostw. Służba terenowa Nadleśnictwa (leśniczowie i podleśniczowie, straż leśna, inżynier nadzoru) nadzorowała lasy niepaństwowe podczas regularnych kontroli, sprawdzając m.in. czy nie następowało nielegalne pozyskanie drewna.

¹⁹ Wg danych pozyskanych ze starostwa podana wartość dotyczy całości dokumentacji urzędzeniowej opracowanej przez starostwo również dla lasów nadzorowanych przez inne nadleśnictwa.

²⁰ j. w.

²¹ Lustracja terenowa obszaru objętego pożarem, który miał miejsce 23 kwietnia 2019 r. odbyła się 29 lipca 2019 r. Podczas lustracji stwierdzono liczne szkody od pożaru w lasach Skarbu Państwa i przylegających do nich lasach innych własności, polegające na silnym spaleniu kory przy szyi korzeniowej i odziomkowej części pnia, co miało decydujące znaczenie dla przeżycia roślin.

Natomiast udokumentowana powierzchnia gruntów leśnych objętych aktywnym nadzorem Nadleśnictwa wyniosła w kolejnych latach 2018-2020 odpowiednio: 277,94 ha; 233,27 ha i 116,52 ha.

(akta kontroli str. 9-12, 350, 635-716, 719)

2.5. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek pojawienia się szkodników wtórnych, który został stwierdzony na powierzchni dotkniętej pożarem na terenie gminy Żarnów²². Nadleśnictwo w piśmie skierowanym do Starostwa Powiatowego w Opocznie zaleciło jak najszybsze usunięcie drzew z powierzchni zasiedlonych przez szkodniki wtórne wraz z pozostałościami pożarowymi. Zalecenia dotyczyły także wykorzystania do odnowienia powierzchni na pożarzysku wszelkich pojawiających się nalotów gatunków pionierskich, tj. brzoza, osika²³. Ponadto ze względu na możliwość pojawienia na pożarzysku przyczepki falistej²⁴, zalecono wstrzymanie odnawiania sztucznego sosną na okres dwóch lat.

(akta kontroli str. 356-363)

2.6. Podpisane przez Nadleśnictwo porozumienia nie przewidywały realizacji obowiązku określonego w art. 14 ust. 5 ustawy o lasach, dotyczącego wydawania decyzji w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zalesienia gruntów.

(akta kontroli str. 14-49)

2.7. W okresie objętym kontrolą, z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa pozyskano 12.863,62 m³ drewna (grubizny), w tym w 2018 r. – 6.036,86 m³; w 2019 r. – 4.409,27 m³; w 2020 r. (I połowa) - 2.417,49 m³. Ponadto wystawiono 1.622 świadectwa legalności pozyskania drewna²⁵, z czego w kolejnych latach odpowiednio: 629, 655 i 338.

Do szczegółowej analizy wybrano świadectwa wystawione przez Nadleśnictwo w 2019 r. Analizowaną próbę ograniczono do obszaru, w którym wystawiono 209 świadectw. Obszar ten obejmował Leśnictwo Królówka, w którym znajdowały się obręby ewidencyjne w gminach Poświętne (Kolonia Gapinin, Gapinin, Małoszyce, Mysiakowiec, Ponikła, Stefanów, Studzianna, Wólka Kuligowska) i Drzewica (Domaszno, Radzice Małe).

Analiza wykazała, że drewno pozyskane w lasach niepaństwowych było cechowane przez upoważnionych pracowników Nadleśnictwa (leśniczych i podleśniczych), którzy wystawiali właścicielom lasów świadectwa legalności pozyskania drewna. Świadectwa były sporządzane w sposób rzetelny. Były one wypełniane odręcznie na drukach papierowych numerowanych przez starostwa powiatowe, bądź w postaci wydruków z przenośnych rejestratorów przypisanych do poszczególnych leśnictw. W przypadku wydruków z rejestratorów numeracja ta nadawana była przez rejestrator, bez możliwości zmiany numeru przez użytkownika. 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 drewna²⁶. We wszystkich

²² Stwierdzono występowanie szkodników wtórnych takich jak: zespół korników (m. in. ostro zębny, sześciózębny, cetyńce), przylaszczek.

²³ W leśnictwie mianem gatunków pionierskich określa się gatunki drzew (brzoza, topola osika, sosna, olsza, wierzbowa) przystosowane do zasiedlania terenów niezalesionych, takich jak: nieużytki rolne, tereny przemysłowe, obszary o zniszczonej roślinności w wyniku pożarów, huraganów i działalności człowieka (np. zręby leśne).

Gatunki te posiadają szereg cech ułatwiających kolonizację: szybki wzrost, produkcja licznych nasion niewielkich rozmiarów, duże możliwości dyspersji, https://pl.wikipedia.org/wiki/Gatunek_pionierski.

²⁴ Choroba występuje w Polsce głównie na pożarzyskach, na których utrudnia lub wręcz uniemożliwia prowadzenie odnowień gatunków iglastych, szczególnie sosny zwyczajnej i sosny czarnej, natomiast nie jest groźna dla daglezi ani dla gatunków liściastych.

²⁵ Zwane dalej „świadectwami”.

²⁶ Dz.U. 1998 nr 36 poz. 201., dalej rozporządzenie w sprawie cechowania drewna.

świadectwach wskazano - jako podstawę prawną pozyskania drewna - upul lub zadania z zakresu gospodarki leśnej określone w decyzji starosty.

Ewidencję wydanych świadectw prowadzono w formie papierowej, zgodnie ze wzorem zawartym w zarządzeniu Nadleśniczego w sprawie nadzoru w lasach niepaństwowych²⁷. Wpisów w ewidencji dokonywano ręcznie lub komputerowo. Odręczne wpisy były mało czytelne i utrudniały identyfikację dokonanych zapisów, zawierały liczne błędy, poprawki, przekreślenia utrudniające identyfikację ilości wydanych świadectw oraz ich numeracji.

Inżynier nadzoru Nadleśnictwa, który w badanym okresie przeprowadzał kontrole obejmujące m.in. ewidencję świadectw legalności pozyskania drewna, nie stwierdził nieprawidłowości.

Wszystkie świadectwa objęte były ewidencją druków ścisłego zarachowania w jednostce.

(akta kontroli str. 9-12, 430-431, 436-550, 635-716, 722)

Z-ca Nadleśniczego wyjaśnił, że Nadleśnictwo prowadziło ewidencję wydanych świadectw wg wzoru określonego zarządzeniem Nadleśniczego w 2016 r. Wzór ewidencji został wprowadzony dobrowolnie, a jego konieczność stosowania nie wynikała z przepisów zewnętrznych i stanowi jedynie dokumentację pomocniczą, roboczą do sprawowanego nadzoru. Naniesione poprawki danych wynikają ze zwykłych omyłek pisarskich, nie zostały zatem umyślnie spowodowane celem utrudnienia identyfikacji prowadzonych tam zapisów.

(akta kontroli str. 433-434)

2.8. Na podstawie ww. próby stwierdzono, że drewno z gminy Poświętne było pozyskiwane zgodnie z upul. Natomiast w gminie Drzewica pozyskane drewno pochodziło z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, dla których nie opracowano aktualnej dokumentacji urzędniczej. Drewno z ww. gminy pozyskiwano na podstawie decyzji Starosty Opoczyńskiego wydawanej w oparciu o art. 19 i 24 lub 24 ustawy o lasach. W decyzjach wskazano, że po dokonaniu kontroli działki oraz po rozpatrzeniu wynikającej z tego stanu konieczności wykonania zadań związanych z prowadzeniem prawidłowej gospodarki leśnej, ustalono obowiązek wykonania staraniem właściciela lasu zadań dotyczących: uprzątnięcia uszkodzonych drzew, pochyłonych, suchych posiadających wadliwą statykę, pozyskania drzew, których pozostawienie stwarzało zagrożenie dla zdrowia i życia oraz zagrożenie trwałości lasu. Przedmiotowe decyzje wydawano na podstawie wniosku właścicieli lasów, składane do starosty, oraz kontrole terenowe przeprowadzane przez pracowników starostwa. Nadleśnictwo nie uczestniczyło w lustracjach terenowych na terenie przedmiotowej gminy pozwalających określić konieczność dokonania prac utrzymaniowych.

W 2019 r. do Nadleśnictwa wpłynęły łącznie 264 decyzje starosty dotyczące pozyskania drewna w gminach, dla których nie było aktualnych upul. Łącznie w przedmiotowych gminach ocechowano i wystawiono świadectwa legalizacji drewna obejmujące 2322,24 m³ drewna, co stanowi 52,66% ogółu pozyskanego drewna.

(akta kontroli str. 430-431, 348-349, 638-687)

Z-ca Nadleśniczego wyjaśnił, że pozyskiwanie drewna m.in. w gminie Drzewica było możliwe w oparciu o ustalenia przedstawicieli Nadleśnictwa i Starostwa Powiatowego w Opocznie, które podjęto na spotkaniu w grudniu 2018 r. Postanowiono wówczas, że drewno będzie cechowane w oparciu o decyzje

²⁷ Zarządzenie Nr 11 Nadleśniczego Nadleśnictwa Opoczno z dnia 18 kwietnia 2016 r. w sprawie sprawowania nadzoru w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, dalej zarządzenie w sprawie nadzoru w lasach niepaństwowych.

starosty²⁸. Ponadto było to możliwe na podstawie podpisanego porozumienia ze Starostą Opoczyńskim.

(akta kontroli str. 433-434, 552-634, 717)

2.9. Porozumienia zawarte przez Nadleśnictwo ze starostwami nie przewidywały realizacji zadań z zakresu administracji rządowej (w szczególności zadań starosty, o których mowa 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 ustawy o lasach).

(akta kontroli str. 14-49)

2.10. W kontrolowanym okresie Nadleśnictwo realizowało wyłącznie zadania wynikające z zawartych porozumień ze starostwami.

(akta kontroli str. 717)

2.11. Nadleśnictwo nie nadzorowało realizacji wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej oraz przeprowadzania - przed wycięciem drzew w lasach niepaństwowych - inwentaryzacji przyrodniczej.

Z-ca Nadleśniczego wyjaśnił, że podpisane przez Nadleśnictwo porozumienia ze starostwami w zakresie nadzoru nad lasami niepaństwowymi nie obejmowały swoim zakresem kontroli nad przestrzeganiem wydanego w oparciu o art. 14b ust. 2 ustawy o lasach, rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej²⁹.

(akta kontroli str. 718-719)

2.12. Stosownie do art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach, Nadleśnictwo udzielało właścicielom lasów niepaństwowych pomocy, na ich wniosek, poprzez doradztwo w zakresie zalesiania i gospodarki leśnej. Ponadto w oparciu o art. 35 ust. 5 tej ustawy, na wniosek właściciela gruntu przeznaczonego do zalesienia sporządzano plan zalesienia oraz potwierdzano wykonanie zalesienia zgodnie z tym planem. I tak:

- w 2017 r. sporządzono 12 planów zalesienia oraz wydano 17 zaświadczeń potwierdzających wykonanie zalesienia wspieranego ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach PROW, udzielono 45 porad i instruktarzy właścicielom lasów niepaństwowych;
- w 2018 r. sporządzono 8 planów zalesienia oraz wydano 13 zaświadczeń potwierdzających wykonanie zalesienia wspieranego z rolniczych funduszy UE, udzielono właścicielom lasów 16 porad i instruktarzy;
- w 2019 r. sporządzono 2 plany zalesienia oraz wydano 7 zaświadczeń potwierdzających wykonanie zalesienia wspieranego z rolniczych funduszy UE, natomiast nie udzielono żadnych porad i instruktarzy.

W Nadleśnictwie nie wypracowano procedur w zakresie szeroko rozumianego doradztwa właścicielom lasów w zakresie realizacji zadań przewidzianych w uproszczonych planach urządzenia lasu. Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Nadleśniczego, służba terenowa udzielała na bieżąco i w miarę potrzeb porad w ww. zakresie, zgodnie ze sztuką leśną, posiadaną wiedzą oraz doświadczeniem.

(akta kontroli str. 638-715, 720-779)

2.13. W latach 2018-2020 w Nadleśnictwie nie wystąpiły przypadki wskazujące na popełnienie wykroczenia lub przestępstwa w lasach niepaństwowych.

(akta kontroli str. 721)

2.14. Zgodnie z warunkami porozumień, Nadleśnictwo składało do starostw, w okresach półrocznych, sprawozdania z realizacji powierzonych zadań (w formie

²⁸ Ponadto na spotkaniu ustalono, że przegląd lasów pod kątem ustalenia czynności gospodarczych (opinii) oraz określenie rozmiaru drewna do pozyskania dla nieurządzonych gmin w celu wydania przedmiotowej decyzji dokonywany będzie przez pracownika Starostwa w Opocznie.

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2408.

tabelarycznej). Sprawozdania zawierały dane dotyczące rodzajów przeprowadzonych zabiegów pielęgnacyjnych, ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna oraz ilości ocechowanego drewna i ilości spraw związanych z cechowaniem drewna (zgłoszeń), jak również ilości udzielonych właścicielom lasów niepaństwowych porad i instruktaży. Sprawozdania sporządzano na podstawie ewidencji świadectw legalności pozyskania drewna, upul lub decyzji starosty, opracowanych planów zalesień. Druk sprawozdania był zgodny ze wzorem zamieszczonym w zarządzeniu Nadleśniczego w sprawie nadzoru w lasach niepaństwowych.

Corocznie przekazywano też raport z realizacji zadań nadzoru w lasach niepaństwowych do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi (RDLP). Powyższy raport zawierał informacje dotyczące powierzchni lasów objętych powierzonym nadzorem, wykaz starostw powierzających prowadzenie nadzoru, zestawienie realizowanych przez Nadleśniczego zadań własnych w lasach niepaństwowych, informację dotyczącą stanu dokumentacji urzędniowej w lasach nadzorowanych, realizacji obowiązku cechowania drewna. Ponadto zawierał informacje dotyczące wykonania ustawowych obowiązków w odniesieniu do lasów niepaństwowych – zgodnie z poprowadzonym rejestrem zadań, w tym liczby wydanych zaświadczeń potwierdzających wykonanie zalesienia na podstawie wniosku, stanu negocjacji związanych z dalszym prowadzeniem spraw nadzoru (uzyskane stawki nadzoru za 1 ha), zaistniałych zmian w powierzchni lasów niepaństwowych objętych nadzorem wraz z podaniem okoliczności związanych z ich dokonaniem. Powyższe miało miejsce w formie opisowej i tabelarycznej wg załączonych przez RDLP wzorów.

W sprawozdaniach i raportach ujmowano dane zgodne ze stanem faktycznym, z wyjątkiem wykazanej w 2019 r. ilości wydanych świadectw legalizacji drewna (w sprawozdaniach do starostw podano 652 szt., w raporcie do RDLP - 653 szt., podczas gdy w rejestrze wydanych świadectw legalności pozyskania drewna wykazano 655 szt.).

(akta kontroli str. 430-431, 540-550, 636-718)

2.15. Nadleśnictwo w latach 2018-2020 podlegało nadzorowi zewnętrznemu w zakresie realizacji zadań wynikających z zawartych porozumień. Nadzór prowadzony był przez upoważnionego pracownika Starostwa Powiatowego w Opocznie. Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim nie przeprowadzało kontroli Nadleśnictwa w badanym okresie. Natomiast kontrola funkcjonalna z zakresu prowadzenia przez nadleśniczych spraw związanych z lasami niepaństwowymi oraz sporządzania planów zalesienia w ramach PROW prowadzona była przez pracownika Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi.

(akta kontroli str. 721, 780-799)

2.16. Kierownictwo Nadleśnictwa wraz z pracownikami realizującymi zadania związane ze sprawowaniem nadzoru na lasami niepaństwowymi (leśniczy i podleśniczy) wskazali takie utrudnienia jak:

- znaczne rozdrobnienie własności leśnej;
- mała powierzchnia lasu przypadającego na jednego właściciela;
- brak dostępu do bazy danych rejestru działek;
- nieaktualny stan prawny działek leśnych i wspólnot gruntowych;
- trudności w identyfikacji działek – nieuregulowane granice działek pomiędzy sąsiadującymi działkami;
- wielu właścicieli działek;
- nieuregulowany stan prawny działek;
- nieaktualne dane właścicieli działek w upul.

(akta kontroli str. 800-820)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 2019 r. sprawozdania do starostw oraz raport do RDLP sporządzono nierzetelnie, wykazując w nich niezgodne ze stanem faktycznym dane o ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna. W sprawozdaniach do starostw wskazano 652 świadectwa, w raporcie do RDLP – 653, natomiast zgodnie z prowadzonym rejestrem wydano ich 655 szt.

(akta kontroli str. 430-431)

Z-ca nadleśniczego wyjaśnił, że podanie błędnych danych wynikało z omyłki rachunkowej powstałej na etapie składania meldunków kwartalnych z poszczególnych leśnictw.

(akta kontroli str. 436)

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 powierzonych przez starostów. W przypadku każdej informacji o pozyskaniu drewna w lasach niepaństwowych, pracownicy Nadleśnictwa podejmowali stosowne działania, w tym cechowali drewno, wydawali świadectwa legalności jego pozyskania, a także rzetelnie prowadzili dokumentację w powyższym zakresie, chociaż część wpisów w ewidencji świadectw była mało czytelna. Nadleśnictwo sporządzało wymaganą sprawozdawczość z realizowanych zadań, jednak w 2019 r. podano w niej nierzetelne dane w zakresie ilości wydanych świadectw legalności pozyskania drewna.

III. 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, wnosi o wykazywanie w sporządzanej sprawozdawczości danych zgodnych ze stanem faktycznym.

IV. 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, 7 września 2020 r.

Kontroler
Krzysztof Serwa
Specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Przemysław Szewczyk

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

.....
z lip


.....
podpis
Grażyna Tuzikiewicz-Gnitecka
wicedyrektor