



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.01.2020

**Pan
Andrzej Szarlip
Starosta Biłgorajski**

Starostwo Powiatowe
ul. Tadeusza Kościuszki 94
23-400 Biłgoraj

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Biłgoraju (dalej: Starostwo), ul. Tadeusza Kościuszki 94, 23-400 Biłgoraj
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szarlip, Starosta Biłgorajski (dalej: Starosta) od 21 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Kazimierz Paterak, Starosta Biłgorajski od 10 stycznia 2017 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 dnia 15 października 2020 r.) 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr LLU/109/2020 z 14 sierpnia 2020 r. 2. Agata Wróbel, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/108/2020 z 14 sierpnia 2020 r. (akta kontroli, tom I str.1-5)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W okresie objętym kontrolą w Starostwie zapewniono odpowiednie przygotowanie organizacyjne i kadrowe, pozwalające na realizację zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (dalej: SP). Systematycznie zwiększano obszar nadzorowanych lasów objęty dokumentacją urzędzeniową, z 36,6% na koniec 2017 r. do 66,2% na dzień 30.06.2020 r. i 83,7% na 1.08.2020 r., jednakże występujące w latach poprzednich opóźnienia w sporządzaniu ww. dokumentacji skutkowały tym, że ponad 60% badanych świadectw legalności pozyskania drewna wydanych zostało pomimo braku aktualnej dokumentacji urzędzeniowej. Nowe plany dla tych obrębów zatwierdzono ponad 9 i 11 lat od utraty ważności poprzednich uproszczonych planów urządzenia lasów (dalej: UPUL). W kontrolowanym okresie Starostwo prowadziło prawidłowe działania dotyczące zlecania sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędzeniowej. Podejmowano również skuteczne działania w zakresie stosowanych zabiegów pielęgnacyjnych, dotyczących w szczególności zwalczania zagrożeń trwałości lasów występowaniem szkodników. Nie w pełni zgodnie z obowiązującymi wymogami sporządzano świadectwa legalności pozyskania drewna. Nie wskazywano w nich bowiem rodzaju dokumentacji urzędzeniowej stanowiącej podstawę wydania świadectw, pomimo tego, że dla części z nich (71 z 200 objętych kontrolą NIK) taka dokumentacja została wykonana. Starosta wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych, dotyczących sporządzania i przekazywania do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) sprawozdań L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych), były one
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 (dalej: ustawa o NIK).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

jednak sporządzane nierzetelnie. W prowadzonych postępowaniach administracyjnych stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na wydawane rozstrzygnięcia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe
Opis stanu faktycznego	1.1. W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności SP powierzono Wydziałowi Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa (dalej: Wydział). Do zadań Wydziału w zakresie gospodarki leśnej należało m.in.: – prowadzenie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP, – opracowywanie i aktualizowanie planów ochrony przeciwpożarowej lasów nadzorowanych, – przygotowywanie decyzji o wykonaniu na koszt nadleśnictw zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach niestanowiących własności SP, gdy wystąpią w nich organizmy szkodliwe w stopniu grożącym trwałości tych lasów, – prowadzenie spraw dotyczących przyznania środków finansowych z budżetu państwa na finansowanie kosztów przebudowy lub odnowienia drzewostanu lasów lub zalesienia gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, – wykonywanie czynności związanych ze zmianą lasu na użytek rolny w odniesieniu do lasów niestanowiących własności SP, – zlecanie wykonania planów urządzenia lasów należących do osób fizycznych i rozpatrywanie zastrzeżeń wnoszonych w stosunku do tych planów po ich wykonaniu oraz ich zatwierdzanie. (akta kontroli, tom I str. 6-33) Wydział współpracował z Wydziałem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami (dalej: Wydział Geodezji)⁴, który wspomagał go w realizacji nałożonych zadań. Współpraca polegała m.in. na wyjaśnianiu rozbieżności w danych ewidencyjnych oraz informowaniu o prowadzonych postępowaniach dotyczących wykonywania uproszczonych planów urządzenia lasów. (akta kontroli, tom I str. 321, 323, tom II str. 95-98) Starostwo nie zawierało porozumień z nadleśnictwami w zakresie sprawowania nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP. Starosta wyjaśnił, że posiada własną służbę leśną, która powstała po utworzeniu powiatów, na bazie pracowników zlikwidowanego Leśnego Gospodarstwa Pomocniczego przy Urzędzie Wojewódzkim w Zamościu. Przeprowadzone na przestrzeni tych 21 lat analizy takiego rozwiązania organizacyjnego w zakresie sprawowanego nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP wykazały słuszność tego rozwiązania pod względem ekonomicznym i organizacyjnym. Jest ono korzystne dla pracodawcy i pracowników oraz dla zabezpieczenia właściwego wykonywania całego zakresu obowiązków, nałożonych przepisami prawa na sprawującego nadzór. (akta kontroli, tom I str. 321, 323)

³ 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.

⁴ Poprzednio Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości.

1.2. Prowadzeniem spraw związanych ze sprawowaniem nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności SP na koniec 2018 r. i 2019 r. oraz na 30 czerwca 2020 r. zajmowało się 11 pracowników, nad którymi bezpośredni nadzór sprawował Kierownik Wydziału (dalej: Kierownik). Każdy z pracowników posiadał zakres czynności, w którym określono zadania dotyczące nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP. Dziesięciu pracowników pracowało głównie w terenie w ramach powierzonych obwodów nadzorczych, jeden zajmował się m.in. kontrolą merytoryczną i prawną całokształtu prowadzonego nadzoru, prowadzeniem postępowań administracyjnych oraz zlecaniem wykonania UPUL, a także zastępował Kierownika Wydziału podczas jego nieobecności.

Pracownicy posiadali wykształcenie kierunkowe, pozwalające na realizację zadań z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP. Jeden pracownik posiadał wykształcenie wyższe z zakresu leśnictwa, dziesięciu tytuł zawodowy technik leśnik, w tym trzech dodatkowo wykształcenie wyższe (dwóch z zakresu administracji oraz jeden z zakresu ochrony środowiska). Pracownicy Wydziału uczestniczyli w szkoleniach związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności SP. W 2018 r. dwóch pracowników uczestniczyło w szkoleniu w zakresie sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach prywatnych oraz jeden odbył kurs e-learningowy „Ocena stanu fitosanitarnego drzew”. W 2019 r. wszyscy pracownicy brali udział w szkoleniu „QGIS w pracy z danymi leśnymi i środowiskowymi” i „Lasy prywatne – szanse, problemy, rozwiązania” oraz jeden pracownik w szkoleniu poruszającym kwestie najnowszych procedur prawnych dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej. Ponadto w 2020 r. dwóch pracowników brało udział w webinarium „Dane satelitarne dla administracji publicznej – leśnictwo”.

(akta kontroli, tom I str. 38-41, 105-107)

Powierzchnia lasów, która podlegała jednemu pracownikowi, wynosiła od 2.588 ha do 4.764 ha (średnio 3.281 ha). W ocenie pracowników, którym przydzielono obwody nadzorcze, powierzchnia nadzorowanych lasów nie sprawiała im większych trudności w wykonywaniu obowiązków służbowych, z wyjątkiem miesięcznego limitu kilometrów, który z uwagi na duże rozrzucenie kompleksów leśnych oraz wzmogłą wycinkę drzew w związku z występowaniem kornika ostrozębnego, był przez nich przekraczany. Jeden z pracowników wskazał na utrudnienia terenowe (stromo zbocza, wąwozy, tereny gliniaste), rozdrobnienie kompleksów leśnych, dużą liczbę działek o niewielkiej powierzchni i współwłaścicieli, w wielu przypadkach uniemożliwiającą legalizację i prawidłowe wykonanie zadań hodowli lasu. Do utrudnień zaliczono również skumulowanie działań ochronnych lasu z koniecznością przeprowadzenia postępowań dotyczących wykonania UPUL.

Zdaniem Kierownika, prowadzenie nadzoru w lasach prywatnych, ze względu na ogromny obszar działania oraz szeroki zakres problematyki, wymaga zaangażowania sporej grupy pracowników, zarówno terenowych, jak i merytorycznych. W badanym okresie największym problemem w prowadzeniu nadzoru była gradacja kornika ostrozębnego, która spowodowała zwiększenie liczby podejmowanych działań w terenie na dużym obszarze oraz związane z tym zwiększenie kilometrażu wyjazdów. Znaczącym utrudnieniem jest ponadto duże rozdrobnienie działek leśnych, duża liczba współwłaścicieli oraz nieprzeprowadzanie spraw spadkowych w celu ustalenia własności działek leśnych.

(akta kontroli, tom I str. 49-50, 108-120)

1.3. Spośród 12 pracowników Wydziału ośmiu było właścicielami lub współwłaścicielami lasów podlegających pod nadzór jednostki, w której są zatrudnieni. Pięciu z nich w latach 2018-2020 występowało o legalizację pozyskania drewna, przy czym świadectwa legalności były w tych postępowaniach wystawiane przez innych pracowników Wydziału. Starosta nie był właścicielem lasów.

W Starostwie nie opracowano procedur dotyczących sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów. Starosta wyjaśnił, że w sytuacji, kiedy pracownik będący właścicielem lasu sprawuje nadzór w obrębie, którego dotyczy sprawa, zostaje przez Kierownika Wydziału lub osobę go zastępującą wyłączony z jego prowadzenia. Czynności te są zlecane innemu pracownikowi.

(akta kontroli, tom I str. 41-42, 55-58, 108-120, 323, tom II str. 47, 49-50)

1.4. Wydatki Starostwa na realizację zadań, obejmujących sprawowanie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP wyniosły:

- w 2018 r. 834,2 tys. zł (67,6% planu), w tym m.in.: wynagrodzenia pracowników 769,7 tys. zł (94,7%), zakup materiałów i wyposażenia 9,9 tys. zł (99,7%). W 2018 r. Starostwo nie poniosło kosztów związanych ze sporządzeniem dokumentacji urzędniowej (plan w kwocie 353 tys. zł);
- w 2019 r. 1 022,7 tys. zł (70,6% planu), w tym m.in.: wynagrodzenia pracowników 802,7 tys. zł (98,5%), zakup materiałów i wyposażenia: 1,6 tys. zł (97,8%), sporządzenie dokumentacji urzędniowej 182,9 tys. zł (31,4%);
- w 2020 r. (do 30 czerwca) 556,9 tys. zł (40,3% planu), w tym m.in.: wynagrodzenia pracowników 437,4 tys. zł (52%), zakup materiałów i wyposażenia: 6,4 tys. zł (64,5%), sporządzenie dokumentacji urzędniowej: 91,5 tys. zł (19,5%).

Według wyjaśnień Kierownika, przyczyną niewykonania zaplanowanych wydatków było uzyskanie w postępowaniach przetargowych cen niższych od przewidywanych oraz przesunięcie wydatków na kolejne lata.

Koszty podróży służbowych pracowników Starostwa związanych ze sprawowaniem nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wyniosły w 2018 r. 31,7 tys. zł (tj. 88,1% planu), w 2019 r. 30,1 tys. zł (84,1% planu), w 2020 r. (do 30 czerwca) 11,9 tys. zł (33,1% planu). Ponoszone były w formie miesięcznego ryczałtu, ustalonego w wysokości 300 km miesięcznie. Odległość pomiędzy skrajnymi punktami w poszczególnych obwodach nadzorczych wynosiła od 14 km do 35 km. Według oświadczeń pracowników Wydziału, średniomiesięczna liczba przejechanych kilometrów znacząco przekraczała ww. pułap. Wicestarosta wyjaśnił, że w stosunku do pracowników nadzorujących lasy nie podejmowano działań w celu zrekompensowania kosztów wyjazdów ponad limit wynikający z zawartych umów, przy czym pracownikom tym przysługuje dodatkowo zwrot kosztów podróży w sytuacji, gdy w ramach działań nadzorczych muszą udać się do innego obrębu.

(akta kontroli, tom I str. 52-53, 110-122, 128, tom II str. 277-280)

Wydatki związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, przypadające na 1 ha lasów niepaństwowych, wyniosły: 25,78 zł w 2018 r.; 31,6 zł w 2019 r. oraz 17,19 zł w I półroczu 2020 r.

(akta kontroli, tom I str. 50, 129, 133-134)

W ocenie Starosty środki finansowe pozwoliły na realizację wszystkich zaplanowanych zadań związanych z pełnieniem nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP. Wyjaśnienia dotyczące niewystarczających limitów ryczałtów i podróży służbowych pracowników nadzorujących lasy niepaństwowe przedstawiono w obszarze 2 wystąpienia pokontrolnego (pkt 2.20).

(akta kontroli, tom I str. 324-325)

1.5. Według stanu na koniec lat 2017-2018 aktualną dokumentacją urzędniową objęte były w powiecie grunty leśne niestanowiące własności SP o powierzchni 11 852,3 ha (36,6% powierzchni leśnych nadzorowanych przez Starostwo), na dzień 31.12.2019 r. – 18 361,9 ha ww. lasów (56,7%), a na 30.06.2020 r. – 21 451,3 ha (66,2%). Według stanu na dzień 1.08.2020 r. łączna powierzchnia lasów objęta dokumentacją urzędniową zwiększyła się do 27 139,9 ha (83,7%).

W trakcie kontroli NIK trwały prace związane z opracowaniem UPUL dla powierzchni ok. 5 502,7 ha, których zakończenie zaplanowano na koniec 2020 r. Po ich zatwierdzeniu łączna powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa objęta dokumentacją urzędzeniową będzie wynosiła ok. 32 642,6 ha, tj. 100,7% powierzchni lasów niepaństwowych, wskazanej w ewidencji gruntów i budynków, nadzorowanych przez Starostwo.

(akta kontroli, tom I str. 121-127, 129-130, 133-138, 243-263)

Starosta wyjaśnił, że objęcie planami 100,7% powierzchni wykazanej w ewidencji jako las wynika z opracowania dokumentacji urzędzeniowej dla działek leśnych pozostających we współwłasności osób fizycznych z innymi podmiotami i trudności rozliczenia tych udziałów (rozbieżności w wartościach powierzchni lasów generowanych przez system geodezyjny Starostwa i brak potwierdzenia jak udziały są rozliczane i do której grupy są zaliczone, osób fizycznych czy np. Skarbu Państwa). Udziały te stanowią ok. 324,05 ha powierzchni urządzanej ujętej we wszystkich UPUL. Wpływ na ww. rozbieżności mogą mieć trudności z weryfikacją i możliwościami filtrowania danych w ewidencji gruntów i budynków, w celu ich zinterpretowania. Sporym utrudnieniem jest również ogromny obszar powierzchni leśnej, duże rozdrobnienie i spore ilości współwłasności działek leśnych.

(akta kontroli, tom II str. 271)

W latach 2018-2020 obowiązywało 140 UPUL, opracowanych na okres:

- od 1.07.2016 r. do 30.06.2026 r. dla lasów położonych na terenie gminy Goraj oraz gminy i miasta Józefów,
- od 1.01.2015 r. do 31.12.2024 r. dla lasów w gminie Turobin,
- od 2.02.2017 r. do 1.02.2027 r. dla lasów w gminach Potok Górny i Tarnogród,
- od 1.01.2017 r. do 31.12.2026 r. dla lasów w gminie Obsza,
- od 1.01.2011 r. do 31.12.2020 r. dla lasów wspólnoty gruntowej w Biłgoraju,
- od 1.07.2019 r. do 30.06.2029 r. dla lasów w gminach: Łukowa, Księżpol, Aleksandrów,
- od 1.06.2020 r. do 31.05.2030 r. dla lasów w gminach: Biszczka, Biłgoraj (w gminie wiejskiej, w wybranych pięciu obrębach oraz w mieście),
- od 1.08.2020 r. do 31.07.2030 r. dla lasów w gminie i mieście Frampol oraz w gminie Teresopol.

Ponadto Starostwo opracowało dwa UPUL, z których jeden (plan dla wspólnoty gruntowej w Biłgoraju obejmujący powierzchnię 72,1 ha) zacznie obowiązywać od dnia 1.01.2021 r. W przypadku drugiego planu obejmującego 379,6 ha (dla obrębu Gózd Lipiński) nie zostało zakończone postępowanie odwoławcze. Informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom I str. 129-130, 136-138)

Na podstawie analizy dokumentacji urzędzeniowej czterech obrębów stwierdzono, że dla obrębów Osuchy oraz Borowiec (gmina Łukowa) poprzednio obowiązujące UPUL utraciły ważność w dniu 1.01.2008 r., a dla obrębów: Lipowiec Duży oraz Lipowiec Mały (gmina Księżpol) w dniu 1.01.2010 r. Dla tych obszarów opracowano nowe plany, które weszły w życie od dnia 1.07.2019 r., to jest ponad 11 i ponad 9 lat po utracie ważności poprzednio obowiązujących UPUL. Skutkowało to m.in. tym, że dużą część świadectw legalizacji pozyskania drewna wydano, pomimo braku ustawowych przesłanek do ich wydania. W wyniku działań podjętych w okresie objętym kontrolą NIK, wskaźnik pokrycia obszarów leśnych uproszczonymi planami urządzania lasu wzrósł do 83,7% (na dzień 1.08.2020 r.).

Starosta wyjaśnił, że powodem nieopracowania UPUL dla wszystkich nadzorowanych lasów był brak wystarczających środków finansowych oraz brak możliwości ich pozyskania, w związku z rezygnacją Wojewódzkiego Funduszu

Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie z dofinansowania sporządzania UPUL, które w latach poprzedzających badany okres wynosiło do 50% kosztów kwalifikowanych. Od 2009 r. powiat składał corocznie do ww. Funduszu wnioski o dofinansowanie, ale niestety były one załatwione odmownie z propozycją skorzystania z pożyczki. Również skorzystanie ze środków funduszu leśnego, będących od 2017 r. w dyspozycji Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych, okazało się niemożliwe ze względu na wątpliwości prawne dotyczące rozliczenia kosztów materiałów geodezyjnych niezbędnych do wykonania UPUL.

(akta kontroli, tom I str. 121-122, tom II str. 273)

Koszt opracowania dokumentacji urządzeniowej (tj. 142 UPUL) wyniósł łącznie 886,8 tys. zł⁵ (32,67 zł dla 1 ha lasu), w tym poniesiony w okresie objętym kontrolą – 437,7 tys. zł, tj. w 2019 r. – 182,9 tys. zł (28,10 zł/ha); w 2020 r. (do 15.09.) – 254,8 tys. zł (29,02 zł/ha).

W badanym okresie powiat biłgorajski (dalej: powiat) nie ponosił kosztów wykonania UPUL dla lasów niestanowiących własności SP, należących do innych właścicieli niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

(akta kontroli, tom I str. 121-122, 133-138, tom II str. 38-42)

Spośród 75 UPUL opracowanych w latach 2018-2020 i obejmujących łącznie 15 287,7 ha, 10 obejmowało swoim zakresem obręby o powierzchni poniżej 10 ha. Łączna powierzchnia objęta tymi planami wyniosła 32,9 ha (obróby o powierzchni od 0,3 ha do 9,4 ha). Starosta podał, że przy zlecaniu sporządzania UPUL na działki rozdrobnione (lasy o powierzchni do 10 ha, dla których zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶ Starosta wydaje stosowne decyzje) wzięto pod uwagę cele zapisane w art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, według którego trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub UPUL, z uwzględnieniem w szczególności zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą; ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu m.in. na: zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe, potrzeby nauki. Starosta powołał się również na stanowisko Ministerstwa Środowiska z dnia 4.04.2013 r. wyrażone w piśmie do Starosty Piłskiego, zgodnie z którym „gdy pracami urządzeniowymi objęte są lasy w danym obrębie ewidencyjnym lub danej gminie, zasadne wydaje się opracowanie UPUL dla całego obrębu ewidencyjnego lub gminy, a nie inwentaryzacji stanu lasu dla poszczególnych kompleksów leśnych, mimo, że ich powierzchnia nie przekracza 10 ha. Taki tryb postępowania może obniżyć koszty prac urządzeniowych i jest już praktykowany w wielu starostwach”.

(akta kontroli, tom I str. 135, 325-328, 491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zapewniono odpowiednie przygotowanie organizacyjne i kadrowe, które pozwalało na realizację planowanych zadań w zakresie objętym kontrolą. Pracownicy wykonujący zadania posiadali wykształcenie adekwatne do zajmowanego stanowiska oraz uczestniczyli w szkoleniach aktualizujących posiadaną wiedzę. Pomimo tego, że w Starostwie formalnie nie uregulowano kwestii związanych ze sprawowaniem nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, przyjęto rozwiązania mające na celu wyeliminowanie potencjalnego konfliktu interesów,

⁵ Starostwo nie posiadało danych na temat kosztów sporządzenia UPUL dla jednej wspólnoty gruntowej w 2010 r.

⁶ Dz. U. z 2020 poz. 1463 (dalej: ustawa o lasach).

w przypadku gdy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór. Systematycznie zwiększano obszar nadzorowanych lasów objęty dokumentacją urządzeniową (z 36,6% w 2017 r. do 83,7% na dzień 1.08.2020 r.), przy czym działania te zintensyfikowano dopiero w okresie objętym kontrolą, to jest w niektórych przypadkach ok. 10 lat po upływie okresu obowiązywania poprzednich UPUL.

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

2.1. Powierzchnia powiatu w kontrolowanym okresie wynosiła 168 115 ha, z tego powierzchnia lasów niestanowiących własności SP: 32 359 ha w 2018 r., 32 365 ha w 2019 r. oraz 32 407 ha w 2020 r. Szacunkowa liczba działek niepaństwowych gruntów leśnych oraz liczba właścicieli tych działek w tym okresie nie zmieniła się i wynosiła⁷ odpowiednio: 85 052 oraz 64 026. Lasy niepaństwowe zaliczone były do II (76,2% powierzchni lasów nadzorowanych przez Starostwo) i III (23,8%) kategorii zagrożenia przeciwpożarowego. Według stanu na 1 stycznia 2019 r.⁸ szacunkowy przeciętny wiek tych lasów wynosił 65 lat, a szacunkowa przeciętna zasobność drzewostanów 218 m³/ha.

Na terenie powiatu występowały obszary Natura 2000, w tym: Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków Natura 2000 (Puszcza Solśka) oraz Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk (Uroczyska Puszczy Solśkiej i Doliny Dolnej Tanwi). Obejmowały one (w całości lub w części) 72 ze 128 obrębów objętych dokumentacją urządzeniową.

(akta kontroli, tom I str. 121-127, 129-130)

2.2. W okresie objętym kontrolą Starostwo wszczęło cztery postępowania o udzielenie zamówienia na sporządzenie UPUL dla lasów niepaństwowych należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, obejmujących 94 obręby o łącznej powierzchni 20 838,06 ha. Do dnia 1.09.2020 r. zakończono dwa postępowania na wykonanie 75 UPUL dla 68 obrębów⁹. Szczegółową kontrolą objęto jedno postępowanie, w wyniku którego sporządzono 47 UPUL obejmujących lasy niestanowiące własności SP o łącznej powierzchni 8 778,1 ha. Ustalono, że:

- w postępowaniu nie określano koniecznych do spełnienia przez wykonawcę wymagań technicznych i kadrowych, wskazanych w rozporządzeniu 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 urządzeniowych¹⁰. Spełnienia tych wymagań nie weryfikowano także przed podpisaniem umów. Zgodnie z warunkami przetargu, od oferentów wymagano wykazania, że należycie wykonał w okresie trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, minimum jedną usługę, której przedmiotem było wykonanie planu urządzenia lasu lub UPUL o wartości minimum 50 tys. zł;
- projekty UPUL uzgodniono z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: RDOŚ), Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym oraz właściwymi nadleśnictwami. Nadleśnictwa nie zgłaszały uwag do tych opracowań, a uzgodnienia z RDOŚ obejmowały m.in.: konieczność opracowania Prognoz Oddziaływania na Środowisko ze względu na położenie terenów częściowo na obszarach Natura 2000 i doprecyzowanie zapisów odnoszących się do planów dla miasta i gminy Frampol oraz gminy Terespol;

⁷ Dane oszacowane na podstawie UPUL zatwierdzonych oraz UPUL będących w trakcie opracowania.

⁸ Dane pozyskane z Banku Danych o Lasach (zestawienie Ru-3.2a).

⁹ Dla lasów stanowiących własność osób fizycznych i lasów należących do wspólnot gruntowych, położonych w jednym obrębie, sporządzono odrębne UPUL.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 949.

- stosownie do art. 21 ust. 4 ustawy o lasach, projekty UPUL wyłożono do wglądu we właściwych urzędach gmin oraz miast, wskazując na możliwość składania wniosków i zastrzeżeń do tych planów w terminie 30 dni od daty wyłożenia. Komunikat o możliwości zapoznania się z projektami UPUL zamieszczono na stronie internetowej Starostwa, ze względu na ogłoszony stan epidemii, właścicielom umożliwiono również zapoznanie się z tymi projektami poprzez pocztę elektroniczną lub listownie;
- do projektów UPUL właściciele lasów złożyli cztery zastrzeżenia, które decyzjami Starosty, zostały częściowo uwzględnione, głównie w zakresie ustalenia wieku drzewostanu. W jednej sprawie właściciel lasu złożył odwołanie od decyzji Starosty z dnia 15.05.2020 r., odmawiającej uwzględnienia zastrzeżeń dotyczących m.in. błędnego wyliczenia powierzchni i błędnego zakwalifikowania części gruntu z uwagi na fakt, że o kwalifikacji gruntu w oparciu o kryterium przeznaczenia rozstrzygają dane z ewidencji gruntów i nie ma możliwości usunięcia działki oznaczonej jako las z ewidencji. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zamościu (dalej: SKO) decyzja Starosty została w całości uchylona i przekazana do ponownego rozstrzygnięcia. W uzasadnieniu SKO stwierdziło m.in. że przy opracowaniu UPUL należy uwzględnić przede wszystkim stan faktyczny działek, a przepisy ustawy o lasach mają prymat nad przepisami dotyczącymi ewidencji gruntów i budynków. Postanowieniem Starosty Biłgorajskiego z dnia 8.09.2020 r. postępowanie w tej sprawie zostało zawieszone do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania prowadzonego w sprawie klasyfikacji spornych gruntów przez Wydział Geodezji;
- zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływań na środowisko¹¹, w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa zamieszczono projekty Prognoz Oddziaływania na Środowisko wraz z informacją o możliwości zapoznania się z nimi i wnoszenia uwag i wniosków, a po przyjęciu – także ich treść.

(akta kontroli, tom I str. 135, 139-320)

Spośród 47 UPUL objętych badanym postępowaniem, 10 dotyczyło obszarów powyżej 300 ha, należących do II kategorii zagrożenia pożarowego. W opracowanych projektach UPUL zawarto m.in. część dotyczącą zasad ochrony przeciwpożarowej dla obszaru, którego UPUL dotyczył. Dokumenty te zostały przedstawione do uzgodnienia Lubelskiemu Wojewódzkiemu Komendantowi Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) w trybie § 39 ust. 1 pkt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹². Komendant odmówił uzgodnienia tych dokumentów, wskazując, że przedłożone części UPUL dotyczące ochrony przeciwpożarowej nie posiadają cech UPUL oraz nie zawierają treści określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu¹³. Wskazał ponadto, że treści dotyczące ochrony przeciwpożarowej powinny zostać umieszczone w poszczególnych projektach UPUL, z odniesieniem się do konkretnego kompleksu leśnego i przypisaniem właścicielom poszczególnych działek leśnych odpowiednich zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Pomimo braku uzgodnienia¹⁴ z Komendantem Wojewódzkim PSP, Starosta zatwierdził

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 109 poz. 719, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej).

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 1302 (dalej: rozporządzenie w sprawie sporządzania UPUL).

¹⁴ Zgodnie z przywołanym przepisem obowiązek takiego uzgodnienia ciąży na właścicielu, zarządcy lub użytkownikach lasów.

w dniu 1.06.2020 r. UPUL dla terenów położonych w mieście Biłgoraj oraz w gminach Biłgoraj i Biszczu¹⁵, a w dniu 31.07.2020 r. – UPUL dla terenów w gminach Frampol i Terespol.

Stwierdzono ponadto, że spośród UPUL obowiązujących w latach 2018-2020, w 57 przypadkach nie wystąpiono do Komendanta Wojewódzkiego PSP o ich uzgodnienie. Dotyczyło to dziewięciu UPUL z gminy Turobin (zatwierdzonych 20.03.2015 r.), 15 z gminy Goraj (20.06.2016 r.), 5 z gminy Obsza (1.07.2017 r.) i 28 z terenu gmin: Łukowa, Księżpol, Aleksandrów (1.07.2019 r.). Uzgodniono natomiast 14 UPUL z terenu miasta i gminy Józefów (zatwierdzonych 20.06.2016 r.) i 23 z gminy Potok Górny oraz miasta i gminy Tarnogród (10.02.2017 r.).

Według wyjaśnienia Starosty, projekt UPUL przedłożony został do Komendanta Wojewódzkiego PSP w celu uzyskania uzgodnienia, pomimo wątpliwości, czy UPUL powinien być uzgadniany przez Starostę, gdyż nie ma on upoważnienia od właścicieli, zarządców bądź dzierżawców przedmiotowych gruntów. Przedłużający się (ponad trzy miesiące) proces uzgodnienia, kończące się terminy zatwierdzenia UPUL oraz brak konstruktywnych uwag i konsensusu co do formy przedłożonych dokumentów, spowodowały zatwierdzenie projektu bez tego uzgodnienia. Starosta wskazał, że UPUL może się składać z wielu części, które tworzą ten dokument łącznie, ale nie w każdej znajduje się miejsce na umieszczenie wszystkich informacji. Części zawierające informacje dotyczące ochrony przeciwpożarowej stanowią integralną część UPUL. Starosta dodał, że w 2017 r. Komendant Wojewódzki PSP uzgodnił bez żadnych uwag plan UPUL (Tarnogród, Potok Górny) na podstawie informacji przedłożonych w podobnej formie, jak w 2020 r. Wątpliwości prawne, czy Starosta może być stroną w uzgodnieniach projektu UPUL w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej spowodowały, że mimo przygotowanych informacji w tym zakresie, nie wystąpiono (dla części wcześniej opracowanych UPUL) do Komendanta Wojewódzkiego PSP o stosowne uzgodnienie.

(akta kontroli, tom I str. 130-135, 419-490, tom II str. 263-264)

W aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędzeniowej nie dokonywano zmian, o których mowa w art. 23 ustawy o lasach.

(akta kontroli, tom I str. 129-130)

2.3. Spośród 140 UPUL obowiązujących w latach 2018-2020, 94 zatwierdzono zarządzeniami Starosty. Od 1 czerwca 2020 r. zatwierdzanie planów (46) odbywało się poprzez sporządzenie adnotacji na stronie tytułowej UPUL, z podaniem m.in. daty i osoby zatwierdzającej.

Według Starosty, w przepisach ustawy o lasach nie została sprecyzowana forma zatwierdzania UPUL. Rozwiązania prawne w tej kwestii prowadzą do wniosku, że zatwierdzenie UPUL nie następuje w formie decyzji administracyjnej, albowiem ustawodawca wprost wskazał te sytuacje, w których starosta jest uprawniony do wydania decyzji. Starosta podał m.in., że według orzecznictwa plan urządzenia lasu jest szczególnego rodzaju planem zagospodarowania przestrzennego, ale nie ma charakteru normatywnego i nie zawiera przepisów powszechnie obowiązujących, a nadto nie jest podawany do powszechnej wiadomości, czyli nie posiada tych cech, których łączne występowanie jest niezbędne dla możliwości zakwalifikowania go jako aktu prawa miejscowego. W związku z powyższym, po konsultacji z radcą prawnym, zmieniono formę zatwierdzania UPUL.

(akta kontroli, tom I str. 130-132, 243,332)

Stosownie do art. 21 ust. 4 ustawy o lasach, właściciele lasów byli informowani o wykonaniu projektów UPUL oraz możliwości zapoznania się z nimi i wniesienia

¹⁵ Z wyjątkiem UPUL dla obrębu Gózd Lipiński w gminie Biszczu, z powodu niezakończenia postępowania odwoławczego.

zastrzeżeń. Informacje dotyczące planowanej daty wyłożenia planów przekazywane były do wójtów i burmistrzów, m.in. w celu poinformowania o tym fakcie mieszkańców poszczególnych gmin. W BIP Starostwa zamieszczano obwieszczenia o przyjęciu UPUL wraz z prognozami oddziaływania na środowisko oraz mapami zabiegów dla obszarów objętych tymi planami. Nie publikowano treści tych planów. Starosta wskazał, że w dniu wyłożenia UPUL w każdej gminie zorganizowano spotkania z właścicielami lasów w celu rozpowszechnienia informacji na temat zadań zawartych w tych planach. W każdej gminie odbywały się dyżury pracowników Starostwa, którzy w razie potrzeby wyjaśniali zakres zadań ujętych w planach. Po zatwierdzeniu UPUL w 2019 r. wyciągi określające zadania dla właścicieli lasów, przekazane zostały do urzędów gmin w celu rozdysponowania właścicielom lasów. Wyciągi z UPUL zatwierdzonych w 2020 r. są na etapie przekazywania do gmin, ich rozdysponowanie planowane jest również w ramach dyżurów w poszczególnych gminach pełnionych przez pracowników Wydziału. Informacja będzie rozpowszechniona na stronach internetowych Starostwa i gmin.

(akta kontroli, tom I str. 263-280, 332-333)

2.4. Starostwo nie posiadało UPUL dla lasów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Starosta wskazał, że w ramach sprawowanego nadzoru żadna dokumentacja urzędniowa sporządzona przez właścicieli innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe nie była przedkładana do zatwierdzenia. Dodał, że Kierownik Wydziału przypominał o obowiązku sporządzenia dokumentacji urzędniowej dla lasów gminnych w rozmowach z wójtami gmin i burmistrzami miast. Dotychczas nie ustalono skutecznej procedury administracyjnej na egzekwowanie wykonania dokumentacji urzędniowej dla lasów we własności innej niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe. Wobec tego nie podejmowano innych działań. Podał również, że niektóre plany opracowano dla działek, których współwłaścicielami są gminy, gdyż nie ma prawnych możliwości ich wydzielania.

(akta kontroli, tom I str. 129, 325-326, 333)

2.5. W badanym okresie obowiązywało zarządzenie Starosty nr 35/2017 z dnia 17.07.2017 r., wydane na podstawie art. 5 ust.1 pkt 2 oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, w związku ze wzrostem zagrożenia drzewostanów sosnowych przez kornika ostrożębnego. Zarządzenie to zobowiązywało właścicieli lasów m.in. do systematycznego przeglądu drzewostanów, uprzątnięcia powierzchni pozrębowych, regularnego usuwania wydzielającego się posuszu. Zgodnie z § 5 zarządzenia, podlegało ono podaniu do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń w budynku Starostwa, na stronie BIP oraz w urzędach gmin powiatu biłgorajskiego.

(akta kontroli, tom I str. 340-342)

Starosta podał, że w latach 2018-2020 priorytetowym działaniem pracowników była lustracja drzewostanów pod kątem wykrycia drzew zaatakowanych przez kornika ostrożębnego. W tym czasie podjęto szereg działań rozpowszechniających wiedzę właścicieli lasów na temat gradacji tego szkodnika. Były to m.in. działania informacyjne, prognostyczno-ochronne oraz zawiadamianie właścicieli o potrzebie usunięcia drzew zasiedlonych. Wskazane przez Starostę działania obejmowały:

- wydanie ww. zarządzenia, dotyczącego zwalczania kornika ostrożębnego, stanowiącego podstawę do działań w tym zakresie w latach 2018-2020;
- opracowanie i rozpowszechnienie (poprzez wyłożenie w urzędach gmin i miast) informatora dla właścicieli lasów dotyczącego zwalczania kornika ostrożębnego;
- udział w sesjach rad gmin w celu rozpowszechniania wiedzy o korniku i potrzebie jego zwalczania poprzez jak najszybsze usuwanie drzew zarażonych;

- każdorazowe informowanie właścicieli o potrzebie bieżącego monitorowania swoich lasów na etapie składania podań o legalizację drewna (wydawanie ulotek informacyjnych);
- monitorowanie stopnia zagrożenia za pomocą pułapek feromonowych rozmieszczanych w obszarach o największym nasileniu występowania szkodnika oraz bieżące sprawdzanie tych pułapek przez pracowników terenowych i dokumentowanie tych czynności w dzienniku obserwatora;
- prowadzenie lustracji drzewostanów przez pracowników Starostwa i po stwierdzeniu występowania drzew porażonych, zawiadamianie właścicieli o potrzebie usuwania tych drzew. W latach 2018-2020 zostało przeprowadzonych 539 kontroli terenowych potwierdzonych notatką. Ponadto w 2018 r. wysłano do właścicieli lasów 55, a w 2019 r. 60 informacji o pilnej potrzebie usunięcia drzew zaatakowanych przez kornika w ramach wypełnienia obowiązku właściciela lasu dotyczącego pielęgnowania i ochrony lasu.
(akta kontroli, tom I str. 333-350)

W trakcie działań związanych ze zwalczaniem kornika ostrożnego stwierdzono łącznie sześć przypadków (pięć w 2018 r. i jeden w 2019 r.) niewywiązywania się właścicieli lasów z nałożonych na nich obowiązków w tym zakresie. W jednym przypadku wydano decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego, z uwagi na wywiązanie się strony w trakcie tego postępowania z obowiązku wynikającego z art. 9 ustawy o lasach. W pozostałych sprawach wydano, na podstawie m.in. art. 9 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach, pięć decyzji nakazujących wykonanie tych obowiązków. Wszystkie nakazy nałożone decyzjami zostały wykonane przez właścicieli lasów, co zostało potwierdzone ponowną lustracją drzewostanów oraz wystawieniem świadectw legalności pozyskania drewna.
(akta kontroli, tom I str. 334-335, tom II str. 245-255)

Według wyjaśnienia Starosty, pracownicy na bieżąco dokonywali przeglądu drzewostanów i w przypadku stwierdzenia, że właściciele lasów nie wywiązują się należycie z obowiązków określonych w ustawie o lasach, albo nie wykonują zadań zawartych w dokumentacji urzędzeniowej, nakazywano właścicielom – w formie decyzji administracyjnej – wykonanie prac hodowlanych, czy też zabiegów ochronnych w drzewostanie. Pracownicy pełniący nadzór w poszczególnych obwodach działali według ustalonego miesięcznego harmonogramu pracy, w którym wskazywano planowane zadania do wykonania. Z realizacji tych zadań rozliczali się w trybie miesięcznym, sporządzając raporty z wykonania zadań określonych w dokumentacji urzędzeniowej (na obszarze gdzie ona obowiązuje) lub zadań określonych w ustawie, gdzie nie było aktualnie obowiązującej dokumentacji. W raportach zamieszczano m.in. dane dotyczące rozmiaru wykonanych zadań gospodarczych z zakresu zagospodarowania i ochrony lasów (odnowienia sztuczne, naturalne, poprawki i uzupełnienia, czyszczenia wczesne, czyszczenia późne, melioracje agrotechniczne); ilość otrzymanych wniosków na wyręb drzewa i wydanych świadectw legalności; wielkość pozyskanego drewna z (podziałem na iglaste i liściaste); powierzchnię zrębów; stan sanitarny i zdrowotny lasu (wielkość posuszu, złomów i wywrotów usuniętych); prognozowanie występowania szkodliwej entomofauny, dane dotyczące ochrony przeciwpożarowej.
(akta kontroli, tom I str. 333-350, tom II str. 14-36)

W latach 2018-2020 Starosta, na podstawie m.in. art. 24 ustawy o lasach, wydał na wniosek właścicieli lasów 14 decyzji, z których 13 obejmowało obszary dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej, z tego:

- w czterech decyzjach¹⁶ Starosta zezwolił na wykonanie zrębów zupełnych oraz orzekł o wprowadzeniu zasad zagospodarowania drzewostanu/powierzchni na wskazanych działkach, przy jednoczesnym zobowiązaniu właścicieli do dokonania odnowień¹⁷. W uzasadnieniu decyzji wskazano na występowanie kornika ostrozębnego oraz przekroczenie minimalnego wieku rębności drzew (80 lat). Łącznie z tego tytułu pozyskano 1 157,36 m³ drewna, w tym 963 m³ z obszaru objętego UPUL i 194,36 m³ z terenów nieposiadających aktualnej dokumentacji urządzeniowej;
- w dziesięciu¹⁸ zezwolono na wykonanie zrębów zupełnych, w uzasadnieniu wskazując m.in. na wiek drzewostanu powyżej 80 lat. W decyzjach nałożono na właścicieli działek obowiązek dokonania odnowień, z terminem do 2023 r. W dwóch przypadkach wskazano, że decyzje określają zasady zagospodarowania drzewostanu. W wyniku ww. decyzji wystawiono świadectwa legalności pozyskania 712,77 m³ drewna.

(akta kontroli, tom II str. 209-244)

Starosta podał, że postępowania pozwalające na wykonanie cięć powierzchniowych w obszarach, w których nie było obowiązującej dokumentacji urządzeniowej, prowadzono tylko w wyjątkowych sytuacjach, według poniższych zasad:

- w przypadku UPUL, którego okres obowiązywania upłynął, przeprowadzano analizę gospodarki przeszłej, w trakcie oględzin ustalano maksymalną miąższość drewna możliwą do pozyskania w ramach określonego zabiegu;
- ustalano w drodze decyzji nowe zadania do wykonania na zasadzie racjonalnej gospodarki leśnej, przy uwzględnieniu wieku, potrzeb hodowlanych i odnowieniowych. W przypadku zezwolenia na zręb zupełny poza elementami taksacyjnymi, określonymi w rozporządzeniu w sprawie sporządzania UPUL, pod uwagę brane były również: wymagania gatunkowe i skorelowany z nimi rodzaj zabiegu, jakość techniczna i związany z nią aspekt ekonomiczny (czy pozostawienie na gruncie drzewostanu zapewni zwiększenie rentowności, czy można poprawić jakość i zapas drzewostanu przez prowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych), stan sanitarny, stan odnowienia i jego potrzeby, rodzaj pokrywy gleby i konieczność jej przygotowania pod odnowienie;
- sposób postępowania, w zależności od treści wniosku, czyli od deklarowanych zamiarów właściciela w zakresie zagospodarowania działki leśnej, podlegał ocenie przede wszystkim pod kątem dopuszczalności wykonania danej czynności.

Starosta wskazał, że w przypadkach wykonania zrębu zupełnego brano też pod uwagę elementy, które przemawiałyby za takim rozwiązaniem lub takie, które całkowicie by je wykluczały. W analizowanych sprawach rozstrzygnięto, iż z punktu widzenia stanu drzewostanu, stanu zdrowotnego, stanu siedliska i potrzeb odnowieniowych, przystąpienie do wykonania zrębów zupełnych i odnowienie powierzchni przyniesie najlepsze rezultaty w wyhodowaniu w pełni wartościowego drzewostanu.

(akta kontroli, tom II str. 271-272)

¹⁶ Decyzje: RO.6163.6.2018 z dnia 2.03.2018 r., RO.6163.29.2018 z dnia 11.09.2018 r., RO.6163.39.2018 z dnia 8.11.2018 r., RO.6163.44.2018 z dnia 30.11.2018 r. Decyzja RO.6163.39.2018 dotyczyła obszaru objętego UPUL (według wyjaśnienia Starosty, w decyzji omyłkowo wskazano jako podstawę art. 24 ust. 2, zamiast art. 23 ust. 4 ustawy o lasach), pozostałe – obszarów, dla których nie było aktualnej dokumentacji urządzeniowej.

¹⁷ W trzech sprawach termin wykonania odnowień upływał w 2023 r., w jednej określony został na koniec listopada 2019 r. W protokole z wizji terenowej z dnia 20.01.2020 r. pracownicy Starostwa potwierdzili wykonanie nasadzeń.

¹⁸ Decyzje RO nr: 6163.41.2018, 6163.40.2018, 6163.38.2018, 6163.37.2018, 6163.32.2018, 6163.26.2018, 6163.14.2018, 6163.12.2018, 6163.11.2018, 6163.8.2018.

Z informacji uzyskanych od 14 miast i gmin z terenu powiatu biłgorajskiego¹⁹ wynika, że 13 jednostek posiadało lasy, z tego 5 o powierzchni przekraczającej 10 ha. Gminy nie posiadały UPUL oraz nie podejmowały działań w celu opracowania planów dla lasów, których były właścicielami. UPUL zostały opracowane (na zlecenie Starostwa) jedynie dla działek leśnych, stanowiących współwłasność osób fizycznych i gmin Józefów oraz Tarnogród. W latach 2018-2020 miasto Biłgoraj, miasto i gmina Józefów oraz gmina Potok Górny podejmowały działania (jako właściciele lasów) w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania poprzez dokonywanie przeglądów lasów, zwalczanie kornika ostrożnego oraz dokonywanie nowych nasadzeń. W kontrolowanym okresie trzy gminy pozyskały z gruntów leśnych stanowiących ich własność łącznie 87,5 m³ drewna (grubizny).

(akta kontroli, tom I str. 59-94, tom II str. 47)

Zgodnie z informacją Komendanta Powiatowego PSP w Biłgoraju, w kontrolowanym okresie odnotowano łącznie 44 pożary lasów niestanowiących własności SP o łącznej powierzchni 20,37 ha, z tego w 2018 r. – 19 (7,35 ha), w 2019 r. – 25 (13,02 ha). Uzgodnienie 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 w sprawie ochrony przeciwpożarowej, z faktycznymi właścicielami lasów niepaństwowych wydaje się nieosiągalne ponieważ takich właścicieli jest kilkadziesiąt tysięcy. PSP nie prowadzi więc takich uzgodnień z właścicielami lasów. Miejsca wystawienia tablic informacyjnych i ostrzegawczych ustalone są w „Sposobach postępowania na wypadek powstania pożarów lasów na 2020 r.” opracowanych przez Starostwo i uzgodnionych z Naczelnikiem Wydziału operacyjno-szkoleniowego Komendy w dniu 6.04.2020 r. W latach 2018-2020 Komenda Powiatowa PSP w Biłgoraju przeprowadziła łącznie osiem kontroli w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa²⁰, w tym trzy na zlecenie NIK²¹ w lasach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Zakres kontroli obejmował m.in. prawidłowość oznakowania przeciwpożarowego, utrzymanie dróg (dojazdów) i pasów przeciwpożarowych. Ww. kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli, tom I str. 364-418)

Według wyjaśnienia Starosty, w latach 2018-2020 nie stwierdzono przypadków niewywiązywania się przez właścicieli nadzorowanych lasów z obowiązku zapewnienia ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli, tom I str. 335)

2.6. Zarządzeniem nr 35/2017 z dnia 17.07.2017 r. Starosta zobowiązał właścicieli lasów do prowadzenia czynności zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności SP. Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W latach 2018-2020 Starosta, na wnioski nadleśnictw Zwierzyniec i Józefów, wydał na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach dwa zarządzenia w sprawie wykonania (metodą agrolotniczą), zabiegów ograniczających populację chrabąszcza

¹⁹ Łączna liczba podatników podatku leśnego w gminach w latach 2018-2020 wynosiła ok. 40 tys., dochody z tego tytułu w latach 2018-2019 wynosiły ok. 1,6 mln zł rocznie, a w 2020 r. – 1,2 mln zł (uwagi na ograniczenia systemowe w kwotach tych uwzględniono dochody Miasta i Gminy Józefów dotyczące lasów państwowych).

²⁰ W tym dwie dotyczyły możliwości zorganizowania obozu harcerskiego.

²¹ Protokoły z czynności kontrolno-rozpoznawczych: nr PZ.5590.5.1.2020 z dnia 9.09.2020 r. (Urząd Gminy Aleksandrów); nr PZ.5590.5.2020 z dnia 8.09.2020 r. (Urząd Gminy Biłgoraj); nr PZ.5590.5.2.2020 z dnia 11.09.2020 r. (Urząd Gminy Potok Górny).

w lasach niestanowiących własności SP. Koszt tych działań poniosły właściwe nadleśnictwa. Według informacji przekazanych w trakcie kontroli NIK przez nadleśniczych:

- na terenie powiatu biłgorajskiego w zasięgu terytorialnym Nadleśnictwa Józefów zabiegami tymi objęto 587 ha lasów niestanowiących własności SP. Ich koszt oszacowano na 666,6 tys. zł (przeliczając z ogólnej wartości wykonanych zabiegów w powiecie biłgorajskim na 8 035,03 ha),
- łączny obszar powiatu biłgorajskiego objęty zabiegami Nadleśnictwa Zwierzyniec wyniósł 3 603,67 ha, w tym 105,13 ha stanowiły lasy niepaństwowe. Łączny koszt zabiegów wyniósł 2 093,4 tys. zł. Zabiegi były prowadzone na gruntach o powierzchni 7 774,56 ha (na terenie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz trzech powiatów) i nie można określić, jaki był koszt przeprowadzenia zabiegów na terenie powiatu biłgorajskiego.

Według informacji pozyskanych od nadleśniczych, stan zdrowotny i sanitarny lasów niestanowiących własności SP na terenie powiatu biłgorajskiego był dobry. Nadleśniczy Nadleśnictwa Józefów podał, że w ostatnich latach zdrowotność wszystkich lasów uległa pogorszeniu. Spowodowały to powtarzające się w kolejnych sezonach wegetacyjnych susze, doprowadzające do osłabienia drzewostanów, czego następstwem było pojawienie się w drzewostanach sosny zwyczajnej kornika ostrozębnego, przy czym największe nasilenie tego zjawiska zaobserwowano w 2018 r. Szybka lokalizacja ognisk gradacyjnych, połączona z wykonaniem cięć sanitarnych i wypalaniem gałęzi zaatakowanych przez szkodnika, przyczyniła się do poprawy zdrowotności drzewostanów. Na współpracę ze Starostwem w usuwaniu kornika ostrozębnego wskazały również Nadleśnictwa Biłgoraj oraz Zwierzyniec.

(akta kontroli, tom I str. 98, 335, 340-342, 351-360)

2.7. W latach 2018-2020 do Starostwa nie wpływały wnioski właścicieli lasów w sprawie pokrycia kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu w sytuacji, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach, tj. 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, tom I str. 335)

2.8. W badanym okresie do Starostwa wpłynął jeden wniosek (w dniu 12.05.2020 r.), dotyczący zmiany lasu niestanowiącego własności SP (działka o powierzchni 0,15 ha) na użytek rolny. Wniosek został złożony przez jednego ze współwłaścicieli działki leśnej (współmałżonka) i związany był z zamiarem utworzenia na tym terenie zbiornika wodnego, w ramach walki z suszą. W uzasadnieniu wniosku wskazano ponadto na bagienny charakter działki oraz brak drzewostanu. W trakcie postępowania Starostwo zawiadomiło wnioskodawcę (pismem z 22.05.2020 r.) o konieczności uzyskania decyzji środowiskowej, a w dniu 28.05.2020 r. przeprowadziło oględziny działki (z udziałem wnioskodawcy). Zgodnie z wnioskiem strony z 1.06.2020 r., postanowieniem Starosty z 17.06.2020 r. postępowanie zostało zawieszone z powodu konieczności opracowania przez wnioskodawcę Prognozy Oceny Oddziaływania na Środowisko. Postanowienie zostało przekazane wnioskodawcy i jego współmałżonkowi. Przed wydaniem tego postanowienia Starosta poinformował współmałżonka wnioskodawcy (pismo z dnia 4.06.2020 r.) o możliwości wniesienia sprzeciwu do wniosku o zawieszenie postępowania. Do czasu zakończenia kontroli NIK ww. postępowanie nie zostało zakończone.

(akta kontroli, tom II str. 52, 56-77)

2.9. W latach 2018-2020 Starostwo nie wydawało decyzji w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zalesienia tych gruntów, z powodu braku wpływu wniosków w tym zakresie.

(akta kontroli, tom II str. 52, 208)

2.10. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) z lasów niepaństwowych położonych na terenie powiatu pozyskano łącznie 62 156 m³ drewna (29 959 m³ w 2018 r., 24 433 m³ w 2019 r. oraz 7 764 m³ w 2020 r.). Drewno to podlegało cechowaniu, a pracownicy Wydziału wydali właścicielom lasu łącznie 5 689 świadectw legalności pozyskania drewna (odpowiednio: 2 781, 2 095 oraz 813).

Badaniem objęto 200 świadectw wystawionych w 2019 r.²², na podstawie których pozyskano 4 006,6 m³ drewna. Ustalono, że:

- świadectwa legalności pozyskania drewna 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 drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna²³. We wszystkich badanych świadectwach nie wskazano podstawy pozyskania drewna (UPUL lub decyzja Starosty);
- 125 świadectw (62,5%) obejmowało obszary, dla których nie było aktualnej dokumentacji urządzeniowej, z tego 44 dotyczyło przypadków losowych (występowanie kornika ostrozębego, posusz, wywroty, złomy). Wydanie czterech świadectw poprzedzone było dwiema decyzjami Starosty²⁴, w podstawie których podano m.in. art. 24 pkt 2, art. 13 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 19 ust. 3 z uwzględnieniem art. 9 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 1, art. 8 oraz art. 14b ustawy o lasach. W wydanych decyzjach m.in. zezwolono na wykonanie zrębów zupełnych na wskazanym obszarze z powodu przekroczenia minimalnego wieku rębności dla sosny (80 lat), określonego w § 7 ust. 3 pkt 1a rozporządzenia w sprawie sporządzania UPUL. W decyzjach podano również, że określają one „zasady zagospodarowania drzewostanu” dla wskazanych działek.

Świadectwa legalności pozyskania drewna nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania. Kolejny numer świadectwa nadawany był w momencie jego pobierania przez pracownika po rozpatrzeniu złożonego wniosku. W Starostwie prowadzono:

- rejestr wpływu podań o legalizację pozyskanego drewna (w formie elektronicznej, drukowany codziennie), zawierający informacje m.in. na temat wnioskodawców, obrębu i numery działki, rodzaju drzewa, w polu „uwagi” wybiórczo podawano dane na temat przyczyny złożenia wniosku;
- rejestr pobranych świadectw (w formie papierowej) zawierający: wskazanie wnioskodawcy, numer kolejny świadectwa, datę przyjęcia wniosku, sposób i datę załatwienia sprawy;
- miesięczne wykazy pozyskanego drewna, sporządzane odrębnie dla każdego z obwodów nadzorczych, ze wskazaniem m.in. obrębów, numerów działek, objętości pozyskanego drewna oraz powierzchni wykonanych zabiegów. Ponadto poszczególni pracownicy sporządzali miesięczne raporty („Inwentaryzacja i wykonanie zadań gospodarczych”) zawierające informacje na

²² Badaniu poddano wszystkie świadectwa wystawione w 2019 r. dla czterech obrębów: Osuchy (131 świadectw), Lipowiec Duży (46 świadectw), Borowiec (7 świadectw) oraz 16 pierwszych świadectw z 2019 r. wystawionych dla obrębu Lipowiec Mały.

²³ Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie cechowania drewna).

²⁴ RO.6163.26.2018 z dnia 6.06.2018 r. oraz RO.6163.14.2018 z 20.04.2018 r., dotyczące osób fizycznych niebędących pracownikami Wydziału.

temat podejmowanych w tych obwodach działań w podziale na zadania z zakresu hodowli lasu, ochrony lasu, pozyskania drewna.

Na podstawie analizy 200 świadectw stwierdzono, że dane ujęte w wykazach pozyskanego drewna, które następnie wykorzystywano dla potrzeb rocznej sprawozdawczości do GUS, poza siedmioma (3,5%) przypadkami, były zgodne z informacjami zawartymi w tych świadectwach. W czterech przypadkach łączna wartość pozyskanego drewna podana w wykazach została zawyżona o 3,9 m³, w trzech – zaniżona o 1,63 m³. Według Starosty, w przypadku dwóch świadectw błędnie odczytano kopie świadectw, pozostałe zawierały natomiast błędy w sumowaniu mas poszczególnych sztuk drzew, spowodowane wystawianiem świadectw w warunkach terenowych, w niekorzystnych warunkach, na gruncie, przy obecności właściciela lasu.

(akta kontroli, tom I str. 121-122, tom II str. 9-11, 38-46, 48, 259-260, 266-267)

2.11. W badanym okresie Starosta wydał jedną decyzję²⁵, o której mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, obejmującą obszar objęty obowiązującym UPUL (działkę o powierzchni 0,37 ha w obrębie miasta Biłgoraj, należącą do wspólnoty gruntowej). Decyzja dotyczyła przebudowy drzewostanu, w związku z zaatakowaniem drzew przez kornika ostrożnego. W wyniku jej realizacji pozyskano 73,59 m³ drewna.

Ponadto dla ww. podmiotu i obszaru objętego UPUL wydano jeszcze jedną decyzję²⁶, w której według wyjaśnienia Starosty omyłkowo wskazano jako podstawę art. 24 ust. 2, zamiast art. 23 ust. 4 ustawy o lasach. W decyzji z uwagi na występowanie kornika oraz osiągnięcia wieku rębności dla rosnących drzew (80 lat) zezwolono na wykonanie zrębu zupełnego na wskazanej działce. W wyniku realizacji tej decyzji pozyskano łącznie 963 m³ drewna. Wyjaśnienia Starosty dotyczące wyrażania zgody na wykonanie zrębów zupełnych przedstawiono w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom II str. 52, 178-188, 209-211, 215-217, 277)

Na podstawie analizy wybranych do kontroli 200 świadectw legalności pozyskania drewna (w wymiarze 4 006,6 m³), stwierdzono, że 125 świadectw (62,5% objętych kontrolą NIK), potwierdzających legalizację 1 337,96 m³ drewna (33,4%), obejmowało obszary, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej lasu oraz dla których nie wydano stosownych decyzji. Dla tych terenów Starostwo posiadało wcześniej opracowane UPUL, które utraciły ważność 1.01.2008 r. (85 świadectw) i 1.01.2010 r. (40 świadectw). Spośród ww. 125 spraw, 44 dotyczyły pozyskania 564,1 m³ drewna w wyniku zdarzeń losowych (występowanie kornika, wywrotów, posuszu).

(akta kontroli, tom II str. 9-11, 38-42)

2.12. W kwestii realizacji wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, Starosta podał, że podlegają one monitorowaniu przez pracowników nadzorujących poszczególne obwody. W obwodach, gdzie jest obowiązująca aktualna dokumentacja urzędzeniowa wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, działania prowadzone są zgodnie z zapisami tych dokumentów. W obszarze, w którym brak jest aktualnej dokumentacji urzędzeniowej i prognozy oddziaływania, występowanie na drzewach gniazd ptasich monitorowane jest w ramach lustracji terenowej i po ewentualnym stwierdzeniu miejsca gniazdowania gatunków chronionych, planowane przez właściciela zabiegi są przesuwane w czasie, na okres jesieni (po okresie lęgowym ptaków, od 1 marca do połowy października).

Na podstawie analizy dokumentacji 13 decyzji dotyczących zabiegów pielęgnacyjnych w lasach niestanowiących własności SP stwierdzono, że

²⁵ RO.6163.1.4.2019 z dnia 11.03.2019 r.

²⁶ RO.6163.39.2018 z dnia 8.11.2018 r.

w 10 decyzjach Starosta wskazywał na konieczność stosowania dobrych praktyk, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej²⁷. W dokumentacji przedłożonej do kontroli nie odnotowywano informacji na temat innych działań w zakresie realizacji wymagań dobrej praktyki.

(akta kontroli, tom I str. 336, tom II str. 53-54, 212-247)

2.13. W latach 2018-2020 stwierdzono sześć przypadków wskazujących na możliwość popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (dwa w 2018 r., jeden w 2019 r. i trzy w 2020 r.), w związku z nielegalnym wycięciem drzew (cztery sprawy) oraz pozyskaniem piasku z działek leśnych (dwie sprawy). Stosowne zawiadomienia zostały skierowane odpowiednio do Policji oraz Okręgowego Urzędu Górniczego i Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Lublinie (dalej: RDLP)²⁸.

(akta kontroli, tom I str. 336, tom II str. 37, 278-279)

2.14. W Starostwie nie opracowano procedur dotyczących doradztwa właścicielom lasów w zakresie realizacji zadań przewidzianych w UPUL. Starosta podał, że pracownicy Wydziału informują właścicieli lasów o nałożonych na nich zadaniach na bieżąco, podczas kontaktów przy załatwianiu spraw wynikających z nadzoru w lasach niestanowiących własności SP, np. przy przyjmowaniu podań o legalizację drewna, wniosków dotyczących spraw wynikających z ustawy o lasach, przy dokonywaniu legalizacji drewna. Ponadto działania takie prowadzone są w ramach postępowań dotyczących wykonywania UPUL (m.in. dyżury w gminach, narady).

(akta kontroli, tom I str. 330, 336)

2.15. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, w latach 2018-2020 w lasach niepaństwowych na terenie powiatu nie były podejmowane działania przeciwdziałające suszy lub powodzi. Informacje dotyczące zamiaru budowy zbiornika na wodę i związanej z tym procedury przekwalifikowania działki leśnej na grunt rolny przedstawiono w pkt 2.8 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli, tom I str. 330, 336)

2.16. W Starostwie nie nadzorowano realizacji obowiązku właścicieli nieruchomości do dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie objętym kontrolą NIK. Starosta podał, że wszelkie zmiany w ewidencji związane ze zmianą przeznaczenia gruntów są wprowadzane na wniosek właściciela nieruchomości. Starosta nie może wydać decyzji nakazującej przekwalifikowanie gruntu, gdyż ani przepisy ustawy o lasach ani przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁹ nie przewidują wydawania takich decyzji w ramach nadzoru starosty nad lasami.

(akta kontroli, tom I str. 336-337)

Z analizy informacji ze strony internetowej Banku Danych o Lasach wynika, że w obrębie ewidencyjnym Sól (gmina Biłgoraj) występuje obszar pokryty drzewostanem o powierzchni wynoszącej ok. 21,5 ha. W ewidencji gruntów działki w tym obszarze nie zostały oznaczone jako las. Starosta wyjaśnił, że grunty te w ewidencji gruntów i budynków oznaczone są jako rola i łąka. Wskazał, że obecnie trwa postępowanie w sprawie sporządzenia UPUL dla części gminy Biłgoraj i jest sporządzana dokumentacja urzędniowa dla obrębu Sól, wykonawca w trakcie

²⁷ Dz. U. poz. 2408.

²⁸ W jednej sprawie postępowanie zostało zakończone wyrokiem nakazowym, zasądającym na rzecz Starostwa nawiązkę w kwocie 836,92 zł, w jednej – Policja skierowała wniosek o ukaranie, w jednej stwierdziła brak przesłanek do skierowania takiego wniosku, w jednej – prokuratura odmówiła wszczęcia, a postępowanie administracyjne prowadzone przez RDLP nie zostało zakończone. Starostwo nie posiadało informacji na temat przebiegu dwóch pozostałych spraw.

²⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 276.

prowadzonych prac taksacyjnych przeanalizuje kwalifikacje danego gruntu pod kątem przesłanek określonych w art. 3 ustawy o lasach.

(akta kontroli, tom II str. 259, 267)

Na podstawie analizy danych dotyczących 50 działek objętych obowiązującą dokumentacją urzędniową, stwierdzono, że w 25 przypadkach dane w UPUL były niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków Starostwa. W czterech przypadkach dotyczyło to powierzchni leśnej (o 0,91 ha większej w UPUL niż w ewidencji gruntów i budynków), pozostałe związane były ze zmianą właścicieli działek. Kierownik Wydziału podał, że UPUL wykonane zostały na bazie aktualnych danych z ewidencji gruntów i budynków pozyskanych przez podmioty wykonawstwa urzędniowego z Wydziału Geodezji na etapie realizacji zamówienia. Rejestry działek w UPUL podlegały weryfikacji na etapie tworzenia dokumentacji urzędniowej przez wykonawcę. W wyniku tych prac został sporządzony rejestr rozbieżności między danymi ewidencyjnymi a stanem faktycznym gruntów. Biorąc pod uwagę znaczną powierzchnię lasów, dla których sporządzono UPUL oraz ogromny obszar objęty nadzorem w powiecie, weryfikacja rozbieżności stwierdzonych w planach będzie prowadzona w najbliższym możliwym czasie. Kierownik wskazał na brak możliwości wprowadzenia zmian z urzędu w klasyfikacji gruntów i budynków. Podał, że działania związane ze zmianą w ewidencji gruntów w przypadku nowych lasów stwierdzonych w UPUL, które wymagają zmian klasyfikacji gleboznawczej gruntów, sprowadzają się do informowania właścicieli w trakcie prowadzonych postępowań dotyczących legalizacji drewna, o obowiązku zgłaszania tego faktu do Wydziału Geodezji.

(akta kontroli, tom I str. 339, tom II str. 51)

2.17. Spośród 162 obrębów nadzorowanych przez Starostwo, w 42 występowały kompleksy leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa, graniczące z sąsiadującymi powiatami. 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. Według Starosty, od początku, tj. od 1999 r. Starostwo prowadziło nadzór w lasach niestanowiących własności SP do granic działek ewidencyjnych w granicach powiatu biłgorajskiego. Nie były prowadzone analizy oraz nie były uwzględniane wielkości kompleksów leśnych w powiecie biłgorajskim, jak i w powiatach granicznych, gdyż każdy z tych powiatów prowadził nadzór w swoich granicach administracyjnych.

(akta kontroli, tom I str. 54, 136-138, 337)

2.18. Stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej³⁰, Starosta przekazywał do GUS sprawozdanie o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) L-03 za lata 2018 i 2019. Sprawozdania te były sporządzane terminowo, na podstawie informacji pozyskanych z ewidencji gruntów i budynków, dokumentacji urzędniowej, decyzji dotyczących trwałego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz przekwalifikowania gruntów rolnych na leśne, raportów rocznych z realizacji zadań oraz dokumentacji stwierdzającej legalność pozyskania drewna.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że dane wykazane w sprawozdaniach L-03 za 2018 i 2019 rok nie były w pełni prawidłowe.

(akta kontroli, tom II str. 1-11)

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 443, ze zm.

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

- Nadleśnictwami (Biłgoraj, Józefów, Krasnystaw i Zwierzyniec), w zakresie m.in. uzgadniania UPUL, walki z gradacją kornika ostrozębnego i innych szkodników, opracowywania folderów informacyjnych oraz konsultacji w ramach innych zdarzeń (np. pozyskiwania drewna);
- Państwową Strażą Pożarną, w zakresie m.in. realizacji planów ochrony przeciwpożarowej, w tym lokalizacji oznaczeń dróg, informacji i ostrzeżeń w terenie, jak również przy wykrywaniu pożarów i likwidacji ich skutków oraz uzgadniania opracowanych przez Starostwo zasad „Postępowanie na wypadek powstania pożaru w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowanych przez Starostę Biłgorajskiego”;
- Ochotniczą Strażą Pożarną, przy wykrywaniu pożarów i likwidacji ich skutków w nadzorowanych lasach;
- urzędami właściwych miast i gmin, w zakresie opracowywania UPUL oraz pomocy przy obsłudze właścicieli lasów niestanowiących własności SP (m.in. poprzez udostępnianie pomieszczeń w urzędach dla pracowników terenowych Starostwa na potrzeby dyżurów);
- Policją i RDLP, w zakresie pomocy przy wykrywaniu nielegalnych wylesień i likwidacji ich skutków;
- RDOŚ oraz Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Lublinie, w zakresie uzgadniania UPUL.

(akta kontroli, tom I str. 337-338)

2.20. W ocenie Starosty, prowadzenie nadzoru w lasach prywatnych, ze względu na ogromny obszar działania oraz szeroki zakres problematyki, jest niezwykle wymagające. Do głównych utrudnień Starosta i pracownicy realizujący zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP zaliczyli:

- gradację kornika ostrozębnego, która spowodowała skumulowanie działań w terenie na dużym obszarze,
- za niski limit (300 km) ryczałtu na jazdy lokalne związane z wykonywaniem czynności służbowych wynikający z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy³¹,
- duże rozdrobnienie działek leśnych, spore ilości współwłasności oraz brak przeprowadzonych spraw spadkowych w celu ustalenia właścicieli działek.

(akta kontroli, tom I str. 109-120, 324-325)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dniu 1.06.2020 r. zamieszczono obwieszczenie o przyjęciu UPUL i prognoz oddziaływania na środowisko w obrębach gminy Biszczka, pomimo że nie zostało zakończone postępowanie w sprawie UPUL dla jednego obrębu z tej gminy. Nie upłynął termin na wniesienie odwołania od decyzji Starosty w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń do UPUL dla obrębu Gózd Lipiński, wydanej 15.05.2020 r. W wyniku złożonego w dniu 3.06.2020 r. odwołania, decyzją z dnia 21.07.2020 r. SKO uchyliło zaskarżoną decyzję z dnia 15.05.2020 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Postanowieniem Starosty z dnia 8.09.2020 r. postępowanie to zostało zawieszone, z uwagi na konieczność dokonania rozstrzygnięć w odrębnym postępowaniu prowadzonym przez Wydział Geodezji,

³¹ Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.

którego wynik będzie miał wpływ na treść UPUL. W trakcie kontroli NIK, na stronie internetowej Starostwa zamieszczono obwieszczenie z 12.10.2020 r. o sprostowaniu błędu w obwieszczeniu z dnia 1.06.2020 r.

(akta kontroli, tom I str. 242, 274-277, tom II str. 95-135, 256)

Starosta wyjaśnił, że zamieszczenie w obwieszczeniu informacji o przyjęciu planów z obszaru gminy Biszczka (w tym objętego procedurą odwoławczą) nastąpiło omyłkowo. Plan ten nie został zatwierdzony przez Starostę i nie przekazano go do realizacji.

(akta kontroli, tom II str. 262)

2. Spośród objętych kontrolą 200 świadectw legalności pozyskania drewna 125 (62,5%) dotyczyło obszarów, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędniowej i dla których nie wydawano decyzji, określonych w ustawie o lasach. W 44 sprawach pozyskanie drewna wynikało z przypadków losowych (m.in. kornik). Na podstawie wydanych 125 świadectw pozyskano łącznie 1 337,96 m³ drewna.

(akta kontroli, tom II str. 38-42, 209-244)

Z art. 23 ust. 4 ustawy o lasach wynika, że drewno może być pozyskane wyłącznie na podstawie aktualnej dokumentacji urzędniowej, a jego pozyskanie niezgodnie z UPUL jest możliwe wyłącznie w przypadkach losowych, na podstawie decyzji starosty.

Starosta wyjaśnił, że w związku z koniecznością zaspokajania potrzeb społecznych oraz umożliwienia korzystania z prawa własności zezwalano na pozyskanie drewna na podstawie UPUL, dla których upłynął okres obowiązywania. W przypadku stwierdzenia, w trakcie prowadzonych postępowań związanych z potwierdzeniem legalności pozyskania drewna, przypadków losowych (kornik, wywroty, posusz), nie wydawano decyzji z uwagi na brak dokumentacji urzędniowej dla tych obszarów. Wydawano jedynie decyzje w trybie art. 9 ustawy o lasach, ale tylko w sytuacjach, gdy właściciel nie wykonywał nałożonych na niego obowiązków. W ww. sprawach właściciele wykonywali nałożone obowiązki usunięcia drzew zaatakowanych przez organizmy szkodliwe, więc nie było podstawy do wydawania decyzji nakazowej. W związku z tym, iż stwierdzonych przypadków zaatakowania przez organizmy szkodliwe drzew było bardzo dużo, a potrzeba jak najszybszego reagowania właściciela bardzo pilna, postępowanie organu ograniczało się do legalizacji pozyskania drewna z drzew zaatakowanych. Działania te były podejmowane na podstawie zarządzenia Starosty nr 35/2017 z dnia 17.07.2017 r.

(akta kontroli, tom II str. 265)

NIK zauważa, że pomimo iż podjęte działania miały na celu ochronę lasu, podstawą pozyskania drewna jest uproszczony plan urządzenia lasu lub decyzja starosty.

3. Na podstawie analizy 200 postępowań stwierdzono, że w żadnym z wydanych świadectw nie zamieszczano podstawy ich wydania (UPUL lub decyzja), co było niezgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia w cechowaniu drewna.

(akta kontroli, tom II str. 38-42, 49-50)

Starosta wyjaśnił, że niepodawanie podstawy prawnej w świadectwach legalności pozyskania drewna wynikało ze schematycznych działań pracowników, którzy wobec braku dokumentacji urzędniowej w poprzednich latach nie wpisywali tych danych i działania takie kontynuowali pomimo sporządzenia UPUL.

(akta kontroli, tom II str. 264-265)

4. Sprawozdania L-03 za lata 2018-2019 zawierały informacje niezgodne z dokumentami znajdującymi się w posiadaniu Wydziału. W dziale 1. sprawozdań:

- w pozycji 05 dotyczącej powierzchni gruntów leśnych, która została objęta aktualnymi UPUL, wykazano 11 432 ha w 2018 r. i 18 014 ha w 2019 r., a powinno być odpowiednio: 11 852 ha oraz 18 362 ha,
- w pozycji 06 dotyczącej powierzchni lasów, która została objęta inwentaryzacjami stanu lasu wpisano odpowiednio: 5,36 ha oraz 3,56 ha, podczas gdy nadzorowane w latach 2018-2020 przez Starostwo lasy nie były objęte inwentaryzacją,
- w pozycji 13 nie uwzględniono powierzchni lasów stanowiących własność gmin (121 ha w 2018 r. i 120 ha w 2019 r.).

Ponadto w sprawozdaniu za 2019 r. w dziale 2. wykazano 24 433 m³ pozyskanego drewna, podczas gdy z rejestru świadectw legalności pozyskania drewna w 2019 r. sporządzonych na podstawie miesięcznych wykazów pozyskania drewna w poszczególnych obwodach nadzorczych pozyskanie to wynosiło 24 307 m³. NIK zauważa również, że w trakcie kontroli ujawniono jednostkowe przypadki zaewidencjonowania w rejestrze nierzetelnych danych (różnica w objętości pozyskanego drewna wyniosła 2,27 m³).

(akta kontroli, tom II str. 1-42)

Starosta wyjaśnił, że podstawą sporządzenia sprawozdania L-03 były zapisy z ewidencji gruntów i budynków ujęte w sprawozdaniu rocznym Wydziału Geodezji. Niezgodność danych dotyczących powierzchni gruntów objętej aktualnymi UPUL wynika z niezaliczenia do tej pozycji powierzchni działek ujętych w planie, ale wymagających zmiany klasyfikacji na grunty leśne oraz trudności w rozliczeniu udziałów innych własności, które zostały objęte dokumentacją urzędniową. Wykazanie gruntów leśnych objętych inwentaryzacją stanu lasu wynikało z przeniesienia zapisów ze sprawozdań sporządzanych w latach poprzednich. Powierzchnia lasów stanowiących własność gmin została omyłkowo pominięta w wierszach 11-13 działu 1 ww. sprawozdań, z uwagi na niewłaściwe zinterpretowanie objaśnień do formularza L-03. Starosta wyjaśnił ponadto, że z uwagi na dużą liczbę wydawanych poświadczeń weryfikacja danych zawartych w miesięcznych wykazach pozyskania prowadzona była wrywkowo przez pracowników.

(akta kontroli, tom II str. 1-37, 259-260, 266-271)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo podejmowało prawidłowe działania w zakresie zlecenia sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędniowej oraz rzetelnie prowadziło, postępowania związane z jej opracowaniem. W jednym postępowaniu informację o przyjęciu UPUL zamieszczono przed upływem terminu wniesienia odwołania od decyzji Starosty wydanej w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych do projektu UPUL. Rzetelnie sprawowano nadzór nad wykonywaniem przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z dokumentacji urzędniowej. W przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów zarządzano wykonanie zabiegów zwalczających, a skuteczność tych zabiegów potwierdzili nadleśniczowie nadleśnictw położonych w powiecie biłgorajskim. Świadectwa legalności pozyskania drewna dla obszarów, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędniowej, wydawano w sytuacjach innych niż zezwalają na to obowiązujące przepisy. Nie w pełni zgodnie z wymaganym wzorem sporządzano dokumentację z tych postępowań. Ponadto nierzetelnie sporządzano sprawozdania o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) L-03 za lata 2018-2019, w których niektóre dane wykazane były niezgodne ze stanem faktycznym.

OBSZAR **3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych**

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta wydał 25 decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności SP, w tym:

- pięć określających zadania właścicieli lasów, w przypadku niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust 1 ustawy o lasach (cztery w 2018 r. oraz jedną w 2019 r.),
- jedną umarzającą postępowanie z uwagi na wywiązanie się z ciążących na właścicielu lasu obowiązków, w trakcie prowadzonego postępowania (2018 r.),
- dwie³² dotyczące pozyskania w przypadkach losowych drewna niezgodnie z UPUL (po jednej w 2018 r. i 2019 r.),
- 13 określających zadania zagospodarowania lasu (wszystkie wydane w 2018 r.),
- cztery w zakresie rozpatrzenia zastrzeżeń do projektów UPUL (wszystkie wydane w 2020 r.).

Od jednej decyzji, wydanej 15.05.2020 r. w związku ze złożonymi zastrzeżeniami do projektu UPUL Gminy Biszcza, złożono odwołanie do SKO, w wyniku którego organ odwoławczy decyzją z 21.07.2020 r. uchylił w całości decyzję Starosty i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych postępowanie nie zostało zakończone. W 2020 r. wszczęto ponadto jedno postępowanie w sprawie przekształcenia lasu na użytek rolny, które z uwagi na oczekiwanie na wydanie decyzji środowiskowej, na wniosek strony zawieszono.

(akta kontroli, tom II str. 52-77, 95-255)

3.2. Nie stwierdzono przypadków, w których nie prowadzono postępowań administracyjnych, bądź nie wydano decyzji, pomimo dysponowania informacjami o niewykonywaniu przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z ustawy o lasach.

(akta kontroli, tom II str. 208)

3.3. Analiza sześciu postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji (dwóch przeprowadzonych w 2019 r. i czterech w 2020 r.)³³ oraz jednego postępowania prowadzonego w 2020 r. dotyczącego przekształcenia lasu na użytek rolny, zawieszonego na wniosek strony, wykazała, że:

- cztery decyzje wydano w terminie do miesiąca od wszczęcia postępowania, dwie w terminie przekraczającym miesiąc. W obu przypadkach zawiadomiono strony o niezalutwieniu sprawy w terminie podając przyczyny zwłoki (skomplikowany charakter spraw), wyznaczając nowe terminy ich załatwienia oraz pouczając o prawie do wniesienia ponagieł, stosownie do art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁴;
- o wszczęciu postępowania zawiadomiono wszystkie osoby będące stronami, zgodnie z art. 61 § 1 i 4 Kpa, w tym w jednym przypadku zawiadomienie do współwłaściciela sporządzono 17 dni po wystawieniu zawiadomienia do osoby, na wniosek której wszczęto postępowanie, a doręczono 21 dni od daty odbioru przez wnioskodawcę zawiadomienia o wszczęciu postępowania;
- w jednym przypadku o terminie i miejscu przeprowadzenia oględzin zawiadomiono stronę siedem dni przed wyznaczonym terminem, zgodnie z art. 79 § 1 Kpa, w dwóch przypadkach – na dzień, a w jednym na trzy dni przed planowanymi oględzinami. W trzech postępowaniach, prowadzonych w 2020 r.

³² W tym jedna, w podstawie której wskazano omyłkowo art. 24 ust. 2, zamiast art. 23 ust. 4 ustawy o lasach.

³³ Sprawy zakończone decyzjami: RO.6163.1.2.2019, RO.6163.1.4.2019, RO.6162.6.2.1.2019/2020, RO.6162.6.2.2.2019/2020, RO.6162.6.3.1.2019/2020 oraz RO.6162.6.3.2.2019/2020.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. (dalej: Kpa).

w okresie obowiązywania obostrzeń związanych z COVID-19, wskazano, że termin ewentualnych oględzin zostanie ustalony telefonicznie;

- w żadnym postępowaniu nie pouczono strony o wynikającym z art. 73 Kpa prawie wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, również po zakończeniu postępowania, mimo to w dwóch przypadkach przesłano stronom kopie zgromadzonego materiału dowodowego;
- w aktach czterech postępowań zamieszczono klauzulę informacyjną dotyczącą ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³⁵. W dwóch przypadkach nie zamieszczono ww. klauzuli w aktach analizowanych postępowań, strony były jednak zapoznane z jej treścią we wcześniej prowadzonych sprawach dotyczących legalizacji drewna, ale w jednym przypadku dotyczyło to tylko jednego współwłaściciela działki leśnej. W jednym postępowaniu nie zamieszczono ww. klauzuli w aktach sprawy i nie poinformowano o niej stron w trakcie innych, wcześniej prowadzonych spraw;
- w toku sześciu postępowań przeprowadzono wizje terenowe, z których zgodnie z art. 68 § 1 Kpa spisano protokoły, zawierające wszystkie elementy wymagane w art. 68 § 1 Kpa, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym nie zawarto informacji o nieobecności strony. W jednym przypadku nie przeprowadzono oględzin, z uwagi na brak takiej potrzeby;
- zgromadzone dowody obejmowały wydruki z rejestru gruntów, mapy, dokumentacje fotograficzne oraz protokoły z oględzin;
- w sześciu postępowaniach przed wydaniem decyzji skierowano do stron zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 Kpa). Wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane w art. 107 § 1 i § 3 Kpa;
- pięć decyzji doręczono za pośrednictwem poczty, jedną odebrano osobiście w Starostwie.

(akta kontroli, tom II str. 52-208)

3.4. W latach 2018-2020 nie stwierdzono przypadków niezrealizowania decyzji administracyjnych przez właścicieli lasów niestanowiących własności SP, w związku z czym nie wszczynano postępowań egzekucyjnych.

Starosta wyjaśnił, że monitorowaniem realizacji postanowień decyzji zajmowali się pracownicy nadzorujący obwody. Realizację obowiązków nałożonych decyzjami w trybie art. 9 ustawy o lasach, dotyczących usunięcia drzew zaatakowanych przez kornika, weryfikowano na podstawie złożonych podań o legalizację, notatek z pozyskania drewna.

(akta kontroli, tom I str. 121-122, 331, 338, tom II str. 52, 208)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na prowadzeniu objętych kontrolą postępowań z naruszeniem przepisów Kpa, to jest:

- w przypadku siedmiu postępowań administracyjnych prowadzonych w latach 2019-2020, w tym sześciu zakończonych wydaniem decyzji, organ administracyjny nie poinformował stron o możliwości wglądu do akt sprawy, sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów, czym naruszono art. 73 § 1 w zw. z art. 9 Kpa,
- w trzech postępowaniach organ zawiadomił strony o miejscu i terminie oględzin w okresie krótszym niż siedem dni przed ich przeprowadzeniem, tj. w sprawie

³⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., str. 1 (dalej: RODO).

RO.6163.1.4.2019 zawiadomienie z dnia 15.02.2019 r. o oględzinach planowanych na dzień 18.02.2019 r. doręczono stronie 15.02.2019 r., w sprawie RO.6162.6.2.2019/2020 zawiadomienie z dnia 17.04.2020 r. o oględzinach planowanych na dzień 23.04.2020 r. doręczono w dniu 22.04.2020 r., w sprawie RO.6163.1.17.2020 zawiadomienie z dnia 22.05.2020 r. o oględzinach planowanych na dzień 28.05.2020 r. doręczono w dniu 27.05.2020 r. Zgodnie z art. 79 §1 Kpa strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem;

- w dwóch postępowaniach wszczętych po dniu 4.05.2019 r. (RO.6163.1.2.2019 oraz RO.6163.1.17.2020), organ nie przekazał wszystkim stronom informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO. Zgodnie z art. 61 § 5 Kpa organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie.

Ponadto, w jednym postępowaniu (RO.6163.1.17.2020) nierzetelnie (z opóźnieniem) zrealizowano obowiązek zawiadomienia osoby będącej stroną (tj. współwłaścicielki działki leśnej) o wszczęciu postępowania w sprawie przekształcenia działki leśnej, wynikający z art. 61 § 4 Kpa. Zawiadomienie sporządzono po 17 dniach od daty wystawienia zawiadomienia o wszczęciu postępowania skierowanego do wnioskodawcy (doręczenie zawiadomienia nastąpiło po 21 dniach od daty odebrania zawiadomienia przez wnioskodawcę) oraz po fakcie złożenia przez wnioskodawcę wniosku o zawieszenie przedmiotowego postępowania. Według art. 61 § 4 Kpa, o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

(akta kontroli, tom II str. 52-208)

Starosta wyjaśnił, że w związku z sytuacją epidemiczną COVID-19 prowadzenie postępowań było bardzo utrudnione, pracownicy wydziału pracowali zdalnie i postępowania też były w dużym zakresie prowadzone zdalnie. W związku z tym kontakt ze stronami postępowań był utrudniony. W sytuacjach, gdy możliwy był kontakt telefoniczny lub e-mailowy, korzystano z niego w takim zakresie, aby umożliwić stronom jak największy udział w prowadzonych czynnościach. Jednak nie wszystkie wykonywane czynności z tego okresu, ze względu na zaistniałą sytuację, zostały udokumentowane, np. w postaci notatki z przeprowadzonej rozmowy telefonicznej. Umożliwienie stronom przez organ wglądu w akta sprawy, sporządzania z akt sprawy notatek, kopii lub odpisów w prowadzonych w 2020 r. postępowaniach administracyjnych było utrudnione z uwagi na sytuację epidemiczną (urzędy zamknięte dla petentów, możliwość załatwiania spraw tylko przez skrzynki wrzutowe, drogą elektroniczną lub pocztową). Pomimo tych trudności organ informował o całości zgromadzonej dokumentacji w sprawie drogą e-mailową lub telefoniczną, a w postępowaniach, w których rozstrzygnięcie dla strony było niezgodne z jej wnioskiem i oczekiwaniem, również udostępniał akta postępowania poprzez przekazanie ich kopii pocztą. W 2019 r. prowadzono dwa postępowania, z czego jedno było postępowaniem nakazowym i w tym postępowaniu organ udostępnił kopię akt sprawy pocztą. W dwóch postępowaniach (RO.6163.1.17.2020 i RO.6163.1.2.2019) organ nie przekazał wszystkim stronom informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO z powodu przeoczenia. Przedmiotowa informacja dotycząca pierwszego z ww. postępowań zostanie przekazana stronom przy najbliższej czynności organu, tj. wszczęciu obecnie zawieszonego postępowania. Termin przeprowadzenia czynności wskazywany w wezwaniach był krótszy niż określony w art. 79 § 1 Kpa z powodu konieczności podjęcia szybkich działań w celu wykonania niezbędnych zabiegów w drzewostanie zaatakowanym przez organizmy

szkodliwe. Zawiadomienie współwłaścicielki działki o wszczęciu postępowania w sprawie przekształcenia działki leśnej wystosowano po 17 dniach od wszczęcia postępowania z uwagi na przeoczenie, związane z ogromnym w tamtym czasie nagromadzeniem zadań.

(akta kontroli, tom II str. 260-261, 268-271, 275)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie terminowo prowadzono postępowania administracyjne, a wydane w sprawach decyzje zawierały wszystkie wymagane elementy. We wszystkich badanych postępowaniach nie poinformowano stron o przysługujących im prawach, w tym o możliwości wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów, również po zakończeniu postępowania. Ponadto w trzech postępowaniach nie dochowano terminu zawiadomienia o przeprowadzeniu dowodu z oględzin, określonego w art. 67 § 1 Kpa, a w dwóch nie przekazano wszystkim stronom informacji dotyczących ochrony i przetwarzania danych osobowych, co było niezgodne z art. 61 § 5 Kpa. W badanym okresie nie wystąpiła konieczność prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Wydawanie świadectw legalności pozyskania drewna w sytuacjach określonych w ustawie o lasach i rzetelne prowadzenie dokumentacji w tym zakresie.
2. Zgodne z przepisami prowadzenie postępowań administracyjnych.
3. Podawanie do publicznej wiadomości informacji na temat zatwierdzonych uproszczonych planów urządzenia lasów dopiero po ich zatwierdzeniu.
4. Rzetelne sporządzanie sprawozdań statystycznych L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych).

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Lublinie. 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.

Lublin, 26 października 2020 r.

Kontrolerzy:
Paweł Szafran
Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

Agata Wróbel
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis