



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.02.2020

Pan
Dariusz Szustek
Starosta Łukowski
Starostwo Powiatowe w Łukowie
ul. J. Piłsudskiego 17
21-400 Łuków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr 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 Łukowie, ul. J. Piłsudskiego 17, 21-400 Łuków (dalej: SP Łuków lub Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Szustek, Starosta Łukowski od 20 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Janusz Kozioł, Starosta Łukowski od 2 grudnia 2010 r. do 19 listopada 2018 r., zatrudniony od 20 listopada 2018 r. na stanowisku Wicestarosty Łukowskiego.
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 zakończenia czynności kontrolnych) 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
Kontroler	Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/96/2020 z dnia 4 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 (I półrocze) Starostwo było przygotowane organizacyjnie i finansowo do sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, na realizację którego wydatkowano łącznie 1 337 tys. zł. Główne wydatki dotyczyły opracowania uproszczonych planów urządzenia lasu (dalej: UPUL) oraz sfinansowania kosztów sprawowania nadzoru nad lasami niepaństwowymi, który – na podstawie zawartego porozumienia – powierzono Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków.

Dokumentacją urzędzeniową objęto około 98% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie powiatu łukowskiego. Przypadki nieopracowania UPUL dotyczyły głównie gruntów leśnych będących własnością innych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Do końca 2019 r. Starostwo praktykowało opracowywanie UPUL również dla rozdrobnionych gruntów leśnych należących do osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, o powierzchni do 10 ha, dla których winna zostać opracowana inwentaryzacja stanu tych lasów. Decyzją Starosty Łukowskiego uproszczony plan urządzenia lasów położonych na terenie gminy Serokomla, stanowiących własność osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, obowiązywał od 2008 do 2018 r., tj. dłużej niż przez okres 10 lat, przewidziany przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu³. Starostwo nie podjęło działań, mających na celu ustalenie powierzchni i struktury własnościowej lasów, przez które przebiega granica powiatu, co umożliwiłoby

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.

³ Dz. U. poz. 1302 (dalej: rozporządzenie z dnia 12 listopada 2012 r.).

uregulowanie sprawowania nadzoru nad tym lasami zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴.

Zadania gospodarcze ujęte w UPUL położonych na obszarze dziewięciu j.s.t. zostały zweryfikowane w zakresie potrzeby przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁵. Kontrola NIK wykazała przypadki, w których działki według zasobu geodezyjnego i kartograficznego prowadzonego przez Starostę Łukowskiego były działkami leśnymi, natomiast według UPUL lub Banku Danych o Lasach (dalej: BDL) nie były zalesione. W ocenie NIK należy zweryfikować faktyczny status tych działek i dokonać ewentualnej aktualizacji zapisów zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Sprawozdanie o lasach prywatnych L-03 za rok 2019, przekazano do Głównego Urzędu Statystycznego z pięciodniowym opóźnieniem.

W postępowaniach administracyjnych z zakresu gospodarki leśnej nie zagwarantowano stronom możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, a w jednym przypadku pominięto współmałżonka wnioskodawcy jako stronę postępowania. W pozostałym zakresie analizowane postępowania prowadzone były prawidłowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe

1.1. W dniu 16 maja 2014 r. Starosta Łukowski zawarł z Nadleśniczym Nadleśnictwa Łuków porozumienie, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o lasach. Porozumieniem tym Starosta Łukowski powierzył na czas nieokreślony Nadleśniczemu sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie powiatu łukowskiego. Powierzchnia tych lasów wynosiła 14 893 ha i została zmieniona aneksem nr 10 z dnia 1 września 2020 r. na 15 751,601 ha. Zakres powierzonych spraw obejmował:

- lustrację powierzonych do nadzoru lasów wraz z rejestracją spostrzeżeń dotyczących stanu lasów dla określenia konieczności wykonania przez właścicieli niezbędnych zabiegów gospodarczych, o których mowa w art. 7-9 i 13 ustawy o lasach;
- nadzorowanie wykonania zatwierdzonych UPUL (art. 22 ust. 5 ustawy o lasach);
- ustalanie w drodze decyzji na podstawie inwentaryzacji stanu lasu zadań z zakresu gospodarki leśnej dla właścicieli lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha (art. 19 ust. 3 ustawy o lasach);
- określanie w drodze decyzji zadań dla właścicieli lasów w przypadku niewykonania obowiązków w zakresie powszechnej ochrony lasów (art. 9 ust. 2 ustawy o lasach);
- wydawanie właścicielom lasów decyzji nakazujących wykonanie obowiązków i zadań w przypadku niewykonania obowiązków wynikających z art. 9 i 13 ustawy o lasach albo zadań określonych w UPUL lub stosownej decyzji (art. 24 ustawy o lasach);
- cechowanie drewna i wydawanie świadectw legalności pozyskania drewna (art. 14a ustawy o lasach);

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463.

⁵ Starostwo nie dysponowało dokumentacją, potwierdzającą przeprowadzenie analogicznej weryfikacji w stosunku do zadań gospodarczych ujętych w uproszczonych planach urządzenia lasów niepaństwowych, położonych na obszarze gmin Adamów i Wojcieszków.

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

- wydawanie w przypadkach losowych, na wniosek właściciela lasu, decyzji w sprawie pozyskania drewna niezgodnie z UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach (art. 23 ust. 4 ustawy o lasach);
- ustalanie i nadzorowanie zadań w lasach, dla których nie ma opracowanych UPUL (art. 79 ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach);
- wysyłanie upomnień w przypadku niewykonania zadań i obowiązków określonych w decyzjach oraz wnioskowanie do Starosty Łukowskiego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Według porozumienia, Nadleśniczy powinien zapewnić: wykwalifikowanych pracowników do prowadzenia powierzonych spraw, nadzór nad prawidłowym i terminowym wykonywaniem zadań oraz środki techniczne konieczne do prowadzenia spraw objętych porozumieniem. Urządzenia do cechowania drewna zostały zakupione przez Starostę i przekazane do użytkowania przez Nadleśnictwo.

(akta kontroli tom I str. 4-36)

Zgodnie z § 35 regulaminu organizacyjnego Starostwa, wprowadzonego uchwałą Zarządu Powiatu Łukowskiego nr 65/174/2016 z dnia 1 lutego 2016 r. (ze zm.), sprawy nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa należały do zadań Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska SP Łuków (dalej: Wydział RLOŚ). Zadania te obejmowały m.in. zarządzanie wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych przed szkodnikami; zapobieganie powstawaniu pożarów; dokonywanie oceny udatności upraw leśnych; przyznawanie dotacji na pokrycie kosztów zalesiania gruntów; sprawy pozyskiwania drewna; sprawy UPUL; ustalanie zadań w lasach, dla których nie ma opracowanych planów urządzania lasu; prowadzenie kontroli Nadleśnictwa w zakresie powierzonego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa; wydawanie decyzji w sprawie zmiany lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa na użytek rolny; uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go tego charakteru; opracowywanie decyzji uznających prowadzenie upraw leśnych lub wstrzymujących wypłatę ekwiwalentu za prowadzenie upraw; przygotowywanie umów z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w sprawach finansowania wypłat ekwiwalentu za prowadzenie upraw leśnych i naliczanie jego wysokości dla rolników; dokonywanie oceny udatności upraw leśnych i zalesień w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich celem ich przeklasyfikowania. Nadzór nad pracą Wydziału do dnia 31 grudnia 2018 r. sprawował wicestarosta łukowski, natomiast od 1 stycznia 2019 r. sekretarz powiatu.

(akta kontroli tom I str. 37-96)

1.2. Zasadniczą część zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, Starosta Łukowski powierzył Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków. Pozostałe zadania w tym zakresie w latach 2018-2020 (I półrocze) realizowało czterech pracowników Wydziału RLOŚ SP Łuków, z których dwóch nie posiadało kierunkowego wykształcenia w tym zakresie oraz nie uczestniczyło w ostatnich latach w szkoleniach z zakresu gospodarki leśnej. Wicestarosta poinformował, że jeden z ww. pracowników w latach 2018-2019 był w okresie przedemerytalnym i nie wyraził chęci udziału w szkoleniu z zakresu leśnictwa. Pracownik uznał, że szkolenie nie odpowiada bieżącym potrzebom a niezbędną wiedzę pozyska poprzez konsultacje z pracownikami innych starostw lub właściwego ministerstwa. Natomiast w okresie zatrudnienia drugiego pracownika (tj. w 2019 r.) nie było kandydatów do pracy z wykształceniem leśnym, a udział w szkoleniach uniemożliwiła epidemia COVID-19. Wicestarosta wskazał, że nie stwierdzono negatywnych skutków wykonywania obowiązków z zakresu leśnictwa przez pracowników bez kierunkowego wykształcenia oraz nieuczestniczących w ostatnich latach w szkoleniach z zakresu leśnictwa.

Każdy z pracowników, wykonujących zadania z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, obejmował nadzorem cały obszar powiatu łukowskiego, stosownie do zadań pozostających w gestii Starostwa (które nie zostały powierzone Nadleśnictwu Łuków) i według posiadanego zakresu czynności. Część spraw wymagała sporadycznych wyjazdów służbowych (np. dokonywanie oceny udatności upraw leśnych lub dopuszczalności zmiany lasu na użytek rolny). Średnio na jednego pracownika przypadał nadzór nad ponad 8 tys. ha lasów niepaństwowych. Pracownicy Wydziału RLOŚ, realizujący powyższe zadania poinformowali, że nie wystąpiła sytuacja, w której zbyt duża powierzchnia nadzorowanych lasów lub wykonywanie innych obowiązków utrudniały lub uniemożliwiały wykonywanie tych zadań.

Zadania nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa zostały uwzględnione w zakresach obowiązków właściwych pracowników.

(akta kontroli tom I str. 97-125, tom II str. 70-73, 92-93, 99-100)

1.3. Oprócz pracowników Wydziału RLOŚ sprawami z zakresu leśnictwa z tytułu sprawowanego nadzoru zajmowali się: naczelnik tego Wydziału, wicestarosta powiatu oraz sekretarz. Jedną z osób nadzorujących była właścicielką nieruchomości leśnej, jednak w okresie objętym kontrolą w stosunku do tej osoby zarówno Starosta Łukowski, jak i Nadleśniczy Nadleśnictwa Łuków nie prowadzili postępowań administracyjnych w związku z posiadanym prawem własności gruntu leśnego.

W SP Łuków nie wprowadzono wewnętrznych regulacji w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, gdyż – jak wyjaśnił Starosta Łukowski – zagadnienia te reguluje art. 24 § 3 i art. 26 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

(akta kontroli tom I str. 37-96, tom II str. 7-65)

1.4. Na lata 2018-2020 na sfinansowanie zadań powierzonych Nadleśnictwu Łuków oraz opracowanie dokumentacji urządzeniowej lasów niepaństwowych zaplanowano w budżecie Powiatu Łukowskiego środki finansowe w łącznej wysokości 1 382,3 tys. zł (plan po zmianach). Planowane w okresie 2018-2020 (I półrocze) zadania zostały w całości wykonane. Wydatkowano na nie ogółem 1 121,1 tys. zł, z czego: w 2018 r. 502,1 tys. zł, w 2019 r. 280,0 tys. zł oraz w I połowie 2020 r. 339,0 tys. zł. Zasadniczą część tych wydatków stanowiło wynagrodzenie Nadleśnictwa Łuków z tytułu powierzonych zadań (po 280,0 tys. zł w latach 2018 i 2019 i 135,3 tys. zł w I połowie 2020 r.) oraz wydatki na opracowanie UPUL (222,1 tys. zł w 2018 r. i 203,7 tys. zł w I półroczu 2020 r.).

Wydatki Starostwa na wynagrodzenia pracowników SP Łuków zajmujących się ww. zadaniami⁸ wyniosły: 73,8 tys. zł w 2018 r., 101,0 tys. zł w 2019 r. oraz 40,2 tys. zł w I półroczu 2020 r. W związku ze zleceniem Nadleśnictwu Łuków zasadniczej części zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, koszty wyjazdów służbowych realizowanych przez pracowników SP Łuków były marginalne i w całym okresie objętym kontrolą wyniosły 1,5 tys. zł. Rozliczane były na podstawie delegacji służbowych.

Zadania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa finansowano z budżetu Powiatu Łukowskiego. Łączne wydatki poniesione przez Starostwo na ten cel wyniosły 1 337,5 tys. zł⁹. Koszt sprawowania nadzoru nad 1 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa zmniejszył się

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: Kpa.

⁸ Wyliczone proporcjonalnie do czasu pracy poświęconego zadaniom objętym kontrolą NIK.

⁹ Nie uwzględniono wydatków na wypłatę ekwiwalentów należnych właścicielom gruntów rolnych, za wyłączenie tych gruntów z upraw rolnych i prowadzenie upraw leśnych.

z 32,89 zł w 2018 r. do 22,04 zł w 2019 r., głównie w związku z nieponoszeniem w 2019 r. wydatków na opracowanie UPUL. W ocenie Starosty Łukowskiego oraz pracowników wykonujących ww. zadania, zabezpieczone środki finansowe były wystarczające do rzetelnej realizacji zadań.

(akta kontroli tom I str. 126-169, tom II str. 70-73, 99-100)

1.5. Uproszczone plany urządzenia lasów, stanowiących własność osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, zlokalizowanych na obszarze powiatu łukowskiego, wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. obejmowały powierzchnię 16 945,97 ha, co stanowiło 98% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. W latach 2018-2020 (I półrocze) obowiązywały UPUL sporządzone w szczególności obrębów geodezyjnych (209 obrębów), położonych na obszarze 11 j.s.t. z terenu powiatu łukowskiego. W latach 2008-2020 (I półrocze) na opracowanie UPUL wydatkowano łącznie 743,2 tys. zł, a średni koszt opracowania UPUL dla 1 ha powierzchni lasu wyniósł 35,36 zł. Na dzień 30 czerwca 2020 r. inwentaryzacją objęto 1 732,66 ha lasów położonych na terenie miasta i gminy Stoczek Łukowski i gminy Krzywda, na którą wydatkowano 129,8 tys. zł¹⁰. Średni koszt opracowania inwentaryzacji 1 ha lasu wyniósł 74,91 zł. Średni koszt opracowania dokumentacji urządzeniowej (UPUL oraz inwentaryzacja) dla 1 ha lasu wyniósł 38,39 zł.

(akta kontroli tom I str. 170-172)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe Starostwa, pozwalające na rzetelne sprawowanie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

Opis stanu
faktycznego

2.1. Powierzchnia powiatu łukowskiego wynosi 139 421 ha. Lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, nad którymi nadzór – w imieniu Starosty Łukowskiego – sprawował Nadleśniczy Nadleśnictwa Łuków, stanowiły obszar: 17 521,67 ha w 2018 r., 17 336,02 ha w 2019 r. i 16 450,79 ha w I półroczu 2020 r. Na dzień 30 czerwca 2020 r.¹¹ lasy te położone były na 42 773 działkach, których właścicielami było 28 747 podmiotów, w tym spółdzielnie mieszkaniowe i j.s.t. W latach 2018-2019 szacunkowy¹² przeciętny wiek tych lasów wzrósł z 58 do 59 lat, a szacunkowa przeciętna zasobność drzewostanów z 223 do 225 m³/ha. Do I kategorii zagrożenia pożarowego zaliczone były w latach 2018-2019 lasy o powierzchni 1 696,08 ha, natomiast na dzień 30 czerwca 2020 r. – 2 674,91 ha. Powierzchnia lasów zaliczonych do II kategorii zagrożenia pożarowego wyniosła 15 441,55 ha w 2018 r., 15 249,90 ha w 2019 r. i 11 767,41 ha na koniec I półrocza 2020 r. Na terenie powiatu łukowskiego nie wystąpiły lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, zaliczone do III kategorii zagrożenia pożarowego.

Uproszczone plany urządzenia lasu oraz inwentaryzację sporządzono dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni: 17 137,62 ha w 2018 r., 16 953,7 ha w 2019 r. oraz 16 162,15 ha w I półroczu 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 170-176)

¹⁰ Inwentaryzacja stanu lasów na terenie gminy Krzywda wykonana została nieodpłatnie przez wykonawcę UPUL.

¹¹ Według geodety powiatowego ze względu na zmianę systemu prowadzenia baz danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego niemożliwe było pozyskanie danych wg stanu na 31 grudnia 2019 r.

¹² Dane w zakresie szacunkowego przeciętnego wieku oraz szacunkowej przeciętnej zasobności drzewostanów, z uwagi na dużą liczbę zmiennych zawartych w UPUL opracowanych dla 209 obrębów geodezyjnych, pozyskano z Banku Danych o Lasach (zestawienie Ru-3.2a).

2.2. Analiza wszystkich trzech postępowań przeprowadzonych w latach 2018-2020 (I półrocze), dotyczących zlecenia opracowania UPUL dla lasów będących własnością osób fizycznych i wspólnot gruntowych, położonych na obszarze: miast i gmin Łuków i Stoczek Łukowski oraz gminy Serokomla, wykazała, że:

- doświadczenie wykonawcy zweryfikowano poprzez udokumentowanie co najmniej trzech usług polegających na wykonaniu UPUL dla łącznej powierzchni 500 ha w okresie trzech lat przed upływem terminu składania ofert;
- w terminie 30 dni od daty wyłożenia projektów UPUL właściciele lasów złożyli dwa wnioski do projektów dotyczących Gminy Stoczek Łukowski. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, obejmującego m.in. wizje lokalne, Starosta Łukowski wydał jedną decyzję uwzględniającą złożony wniosek (dotyczącą występujących gatunków drzew) oraz jedną decyzję odmowną (dotyczącą wieku drzewostanu);
- przed zatwierdzeniem UPUL przez Starostę Łukowskiego opracowania te zostały zaopiniowane przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Łuków; który nie złożył zastrzeżeń do projektów;
- UPUL sporządzone zostały na okres 10 lat, ale termin obowiązywania UPUL dla lasów będących własnością osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, położonych na terenie gminy Serokomla, o łącznej powierzchni 1 062 ha, zarządzeniem Starosty Łukowskiego z dnia 28 grudnia 2017 r., określony na lata 2008-2017, przedłużono do końca 2018 r., tj. łączny okres obowiązywania tego UPUL wyniósł 11 lat;
- do UPUL objętych analizą nie wprowadzono zmian, o których mowa w art. 23 ustawy o lasach.

W analizach oddziaływania na środowisko sporządzonych w ramach tych postępowań stwierdzono, że:

- zadania gospodarcze ujęte w tych UPUL nie wyznaczają ram dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- realizacja zadań gospodarczych wynikających z UPUL nie spowoduje znaczącego oddziaływania na obszar Natura 2000¹³. W sporządzonych analizach oddziaływania na środowisko stwierdzono m.in., że w przypadku gminy Stoczek Łukowski – zabiegi gospodarcze wynikające z UPUL nie przewidują zmian w zakresie występujących klas użytków, a wszystkie obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000 oraz rezerваты przyrody pozostaną w stanie niezmienionym. W przypadku miasta i gminy Łuków stwierdzono, że pomimo iż UPUL obejmują częściowo obszar Natura 2000, to wykonanie zaplanowanych zadań gospodarczych zapewni trwałość istnienia zrównoważonych ekosystemów leśnych.

Wobec powyższego Starostwo uznało, że opracowane w latach 2018-2020 (I półrocze) UPUL nie stanowią dokumentacji wymagającej przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴.

Analizie poddano również dokumentację z lat 2012-2017, dotyczącą zlecenia opracowania UPUL dla lasów będących własnością osób fizycznych i wspólnot gruntowych, położonych na obszarze pozostałych sześciu j.s.t.¹⁵ z terenu powiatu łukowskiego. W wyniku analizy stwierdzono, że:

¹³ Zgodnie z § 2 pkt 24 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie specjalnej ochrony ptaków (Dz. U. Nr 25, poz. 133, ze zm.), obszarem specjalnej ochrony ptaków objęto Lasy Łukowskie, na obszarze 11 488,4 ha, położone m.in. na terenie gminy miejskiej Łuków, gmin wiejskich Łuków i Stoczek Łukowski oraz gminy Stanin.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.; dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku.

¹⁵ Dotyczy gmin: Stanin, Adamów, Wola Mysłowska, Krzywda, Wojcieszków i Trzebieszów.

- Nadleśniczy Nadleśnictwa Łuków złożył zastrzeżenia do projektów UPUL sporządzonych dla obszaru pięciu gmin. Po uwzględnieniu złożonych zastrzeżeń Nadleśniczy pozytywnie zaopiniował ww. projekty;
- do UPUL objętych analizą nie wprowadzano zmian, o których mowa w art. 23 ustawy o lasach;
- w przypadku dwóch postępowań¹⁶ Starostwo nie dysponowało dokumentacją dotyczącą przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko lub dokumentacją stwierdzającą brak obowiązku przeprowadzenia takiej oceny. Wicestarosta poinformował, że przedmiotowe UPUL opracowane zostały w latach 2012-2013, na etapie sporządzania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oceniono na podstawie dotychczasowych doświadczeń pracownika prowadzącego te sprawy, że UPUL nie będą podlegać obowiązkowi przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli tom I str. 172, 177-423, tom II str. 77-81)

2.3. W latach 2018-2020 (I półrocze) UPUL opracowane dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na obszarze:

- miasta i gminy Łuków i gminy Serokomla zostały zatwierdzone zarządzeniami Starosty Łukowskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. odpowiednio nr: 73/2018, 67/2018 i 68/2018;
- miasta i gminy Stoczek Łukowski zostały zatwierdzone zarządzeniami Starosty Łukowskiego z dnia 4 lutego 2020 r. odpowiednio nr: 8/2020 i 9/2020.

Zarządzenia Starosty Łukowskiego zatwierdzające UPUL zostały opublikowane na stronie internetowej BIP Starostwa Powiatowego w Łukowie. Wobec uznania ww. UPUL za dokumenty niewymagające przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, SP Łuków nie realizowało obowiązków publikacyjnych wynikających z art. 21 ust. 2 pkt 2-4, 6 i 7 tej ustawy.

(akta kontroli tom I str. 234-297, 367-404)

Wicestarosta poinformował, że właściciele lasów zostali poinformowani o zadaniach gospodarczych wynikających z UPUL w formie wyciągów z tych UPUL, przygotowanych i rozsyłanych indywidualnie do poszczególnych właścicieli lasów. Leśniczy informowali o ww. zadaniach również przy okazji składania przez właścicieli lasów wniosków o cechowanie drewna.

(akta kontroli tom II str. 77-81)

2.4. Z informacji przekazanych przez 11 j.s.t. z terenu powiatu łukowskiego wynika, że:

- Gmina Łuków opracowała UPUL dla lasów, których była właścicielem;
- dwie gminy (Stoczek Łukowski i Wola Mysłowska) nie były zobowiązane do sporządzenia UPUL w myśl art. 6 pkt 7 i art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach, gdyż powierzchnia posiadanych lasów nie przekraczała 10 ha;
- siedem j.s.t.¹⁷ nie opracowało UPUL dla lasów, których były właścicielami, obowiązujących w latach 2018-2020 (I półrocze), a jedna (Miasto Łuków) opracowało UPUL obowiązujący od 2020 r.;
- wszystkie j.s.t. nie podejmowały w latach 2018-2020 (I półrocze) żadnych działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania.

Wicestarosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy o lasach, starosta jest organem zatwierdzającym UPUL i posiada bieżące rozeznanie, ile planów zostało wykonanych. Obowiązek sporządzania UPUL był przypominany przez naczelnika

¹⁶ Dotyczy gmin Adamów (pow. 1 164,36 ha) i Wojcieszków (pow. 792,46 ha).

¹⁷ Gminy: Adamów, Krzywdą, Serokomla, Stanin, Trzebieszów, Wojcieszków oraz miasto Stoczek Łukowski.

Wydziału RLOŚ wójtom i burmistrzom, jednak z uwagi na brak skutecznej procedury administracyjnej pozwalającej na wyegzekwowanie wykonania tego obowiązku, Starostwo nie podejmowało działań mających na celu opracowanie UPUL przez zobowiązane do tego j.s.t. Powierzchnia lasów niepaństwowych, dla których nie opracowano UPUL lub inwentaryzacji wyniosła ok. 210 ha. Aktualność rejestrów działek zawartych w UPUL jest weryfikowana w okresie gwarancyjnym, po odebraniu dokumentacji od wykonawcy. W późniejszym czasie leśnicy, nadzorując realizację zadań gospodarczych, weryfikują zapisy UPUL ze stanem faktycznym i w przypadkach wystąpienia rozbieżności informują o tym Starostwo.

(akta kontroli tom I str. 173, tom II str. 70-73, 101-125)

2.5. Zadania nadzoru nad wykonywaniem przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z art. 9 ust. 1 ustawy o lasach nie były realizowane przez Starostwo, zgodnie z § 2 pkt 1 i 4 porozumienia z dnia 16 maja 2014 r., Starosta Łukowski powierzył wykonywanie tych zadań Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków.

W toku kontroli NIK ustalono, że na terenie powiatu łukowskiego występuje siedem kompleksów leśnych o powierzchni ponad 300 ha. Projekty UPUL obejmujące trzy z tych kompleksów¹⁸ zostały uzgodnione pod względem ochrony przeciwpożarowej z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP) w Lublinie, zgodnie z § 39 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹⁹. Projekty UPUL obejmujące pozostałe cztery kompleksy leśne²⁰ nie zostały uzgodnione w zakresie ochrony przeciwpożarowej z Komendantem Wojewódzkim PSP w Lublinie²¹. Wicestarosta poinformował, że dla UPUL wykonanych w latach 2013-2014 nie przeprowadzono uzgodnień z komendantem wojewódzkim PSP, ponieważ na przestrzeni lat kompleks leśny był różnie rozumiany i przedłożył wyjaśnienia wykonawcy tych UPUL. Wykonawca UPUL wskazał, że na terenie gmin: Adamów i Stanin nie stwierdzono kompleksów leśnych powyżej 300 ha, sąsiadujące kompleksy lasów Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nie były brane pod uwagę przy obliczaniu powierzchni kompleksu, gdyż mają w całości opracowane plany ochrony przeciwpożarowej.

Z informacji przekazanej przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Łukowie (dalej: KP PSP Łuków) wynika, że w okresie objętym kontrolą:

- na terenie powiatu łukowskiego miały miejsce 92 pożary lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, które objęły powierzchnię 15,23 ha;
- do KP PSP Łuków nie wpływały wnioski właścicieli lub zarządców lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o uzgodnienie umieszczenia tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu;
- na terenie powiatu łukowskiego przeprowadzono trzy czynności kontrolno-rozpoznawcze lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, w trakcie których nie stwierdzono nieprawidłowości.

Na zlecenie NIK, KP PSP Łuków przeprowadziła trzy kontrole doraźne kompleksów leśnych o powierzchni ponad 300 ha, w miejscowościach: Klimki i Krynka w gminie Łuków oraz w Łukowie. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na braku uzgodnienia z Komendantem Powiatowym PSP Łuków i nieumieszczenia

¹⁸ Jata (powierzchnia ok. 4200 ha), Jata/Ławki (ok. 653 ha) oraz Krynka/Golaszyn/Ławki (ok. 304 ha).

¹⁹ Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.

²⁰ Gułów (powierzchnia ok. 752 ha), Gułów/Wola Gułowska/Konorzatka/Turzystwo Drugie/Lipiny (ok. 1464 ha), Wólka Zastawska (ok. 3006 ha) oraz Kosuty/Nowy Stanin (ok. 1210 ha).

²¹ Zgodnie z przywołanym przepisem obowiązek takiego uzgodnienia ciąży na właścicielu, zarządcy lub użytkownikach lasów.

przy wjeździe do lasu tablic informacyjnych i ostrzegawczych zabezpieczenia przeciwpożarowego w miejscowościach Klimki i Łuków. Kontrole nie wykazały innych nieprawidłowości²².

(akta kontroli tom I str. 4-36, 424-479, tom II str. 85-89, 131-156)

2.6. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta Łukowski nie stwierdził z urzędu sytuacji, o której mowa w art. 10 ustawy o lasach, tj. wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasu.

W okresie tym do Starosty Łukowskiego wpłynął jeden wniosek w sprawie wykonania zabiegu zwalczającego i ochronnego w lasach zagrożonych, złożony pismem z dnia 24 maja 2019 r. przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Łuków. Wniosek dotyczył wykonania ratowniczego zabiegu agrolotniczego zwalczającego szkodliwe owady brudnicy mniszka na powierzchni 40 ha lasów w obrębie Osiny (gmina Wola Mysłowska). Zabieg wykonano z użyciem mikrobiologicznego środka owadobójczego, a koszt zabiegu, poniesiony przez Nadleśnictwo Łuków, wyniósł 34,6 tys. zł netto.

Nadleśniczy Nadleśnictwa Łuków ocenił, że stan zdrowotny i sanitarny lasów niepaństwowych na terenie powiatu łukowskiego jest dobry, z tendencją do pogarszania się, ze względu na coraz częstsze pojawianie się ognisk gradacyjnych kornika ostrozębnego.

(akta kontroli tom I str. 480-497, tom II str. 7-65, 127-128)

2.7. W okresie objętym kontrolą na terenie lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie powiatu łukowskiego, nie stwierdzono sytuacji o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach²³. W związku z tym do Starosty Łukowskiego nie wpłynął żaden wniosek o sfinansowanie z budżetu państwa kosztów odbudowy lub przebudowy lasu.

(akta kontroli tom II str. 7-11)

2.8. W latach 2018-2020 (I półrocze) do Starosty Łukowskiego wpłynęło 12 wniosków o dopuszczenie zmiany przeznaczenia lasu na użytek rolny. W pięciu przypadkach postępowania pozostawiono bez rozpatrzenia, ponieważ strony tych postępowań, pomimo wezwania, nie przedłożyły żądanych dokumentów lub nie doprecyzowały złożonych wniosków. Jedno postępowanie zawieszono na wniosek strony, w związku z podjętym przez stronę postępowaniem o uzyskanie decyzji środowiskowej. Sześć postępowań zakończono wydaniem decyzji pozytywnej, z czego pięć dotyczyło przedsięwzięć nieobjętych obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, o którym mowa w art. 59 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, natomiast w jednym postępowaniu wnioskodawca przedłożył decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie, orzekającą brak potrzeby przeprowadzania takiej oceny. Wydane w sprawach decyzje dotyczyły gruntów o łącznej powierzchni 4,6138 ha. Zasadniczym argumentem zmiany przeznaczenia gruntu była potrzeba zwiększenia areалу do prowadzonej produkcji rolnej.

Starostwo nie sprawdzało, czy użytki rolne objęte ww. wnioskami zostały następnie zmienione na grunty o innym przeznaczeniu, gdyż jak wyjaśnił Starosta Łukowski, decyzja stwierdzająca dopuszczalność zmiany lasu na użytek rolny jest traktowana

²² W związku z powierzeniem większości zadań nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych Nadleśnictwu Łuków odstąpiono od weryfikacji wyników przeprowadzonych kontroli z posiadaną przez pracowników Starostwa wiedzą w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

²³ W art. 12 ust. 1 ustawy o lasach określono, że w przypadku 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, koszty zagospodarowania i ochrony związane z odnowieniem lub przebudową drzewostanu finansowane są z budżetu państwa.

jako przywilej, a nie jako obowiązek. Właściciel lasu może odstąpić od zamiaru zmiany lasu na użytek rolny i grunt dalej pozostanie leśny.

(akta kontroli tom I str. 498-528, tom II str. 7-11)

2.9. W okresie objętym kontrolą do Starosty Łukowskiego nie wpłynął żaden wniosek w sprawie przyznania środków finansowych na pokrycie kosztów zalesienia gruntów, o którym mowa w art. 14 ust. 5 ustawy o lasach.

(akta kontroli tom II str. 7-11)

2.10. Starostwo nie realizowało czynności cechowania drewna i wydawania świadectw legalności pozyskania drewna, gdyż zgodnie z § 2 pkt 6 porozumienia z dnia 16 maja 2014 r. zadania te zostały powierzone Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków. Na podstawie kwartalnych sprawozdań z realizacji ww. porozumienia ustalono, że w latach 2018-2020 (I półrocze) Nadleśnictwo Łuków wydało 2 834 poświadczenia legalności drewna. Z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa z obszaru powiatu łukowskiego pozyskano łącznie 17 875 m³ drewna.

(akta kontroli tom I str. 4-36, tom II str. 7-65)

2.11. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta Łukowski nie wydawał decyzji administracyjnych w sprawach pozyskania drewna niezgodnie z UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Zadania te zostały powierzone Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków na mocy § 2 pkt 7 porozumienia z dnia 16 maja 2014 r.

(akta kontroli tom I str. 4-36, 498-499)

2.12. W latach 2018-2020 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki stwierdzenia przez Starostę Łukowskiego podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W związku z powyższym Starosta Łukowski nie dokonywał zgłoszeń do właściwych organów w tym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 7-11, 70-73)

2.13. W Starostwie nie opracowano procedur dotyczących doradzania właścicielom lasów w zakresie realizacji zadań gospodarczych ujętych w UPUL. W porozumieniu z dnia 16 maja 2014 r. nie uwzględniono zadań w zakresie działalności edukacyjnej (doradczej) dotyczącej realizacji zadań przewidzianych w UPUL. Wicestarosta poinformował, że doradztwo realizowane jest zarówno przez pracowników Starostwa, jak również przez pracowników Nadleśnictwa Łuków, realizujących ww. porozumienie. Wszystkich pracowników obowiązuje zasada wynikająca z art. 9 Kpa, zgodnie z którą organy załatwiając sprawę są obowiązane udzielać stronom i innym osobom uczestniczącym w postępowaniu niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, mają obowiązek czuwać nad tym, aby nie poniosły one szkody z niezajomości prawa oraz mają obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron postępowania.

(akta kontroli tom I str. 4-36, tom II str. 7-11)

2.14. Wicestarosta poinformował, że Starostwo nie gromadzi informacji w zakresie wykonywania w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa działań przeciwdziałających suszy (np. budowa małych zbiorników wodnych). Wicestarosta wskazał, że na terenie tego powiatu nie występują tereny zagrożone powodzią.

(akta kontroli tom II str. 7-11)

2.15. Starostwo wykonywało coroczną okresową weryfikację danych ewidencyjnych w zakresie użytków gruntowych w ramach modernizacji ewidencji gruntów i budynków, przeprowadzanej na podstawie art. 24a ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴. Wicestarosta poinformował, że w jego ocenie z przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne nie wynika, aby starosta jako

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.

organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków miał obowiązek monitorowania przestrzegania 30-dniowego terminu zgłaszania zmian danych objętych tą ewidencją. Wszelkie zmiany sposobu użytkowania gruntów były wprowadzane na podstawie dokumentacji geodezyjnej, przyjmowanej przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Łukowie, w ramach tyczenia i inwentaryzacji obiektów budowlanych, a także na podstawie dokumentacji architektoniczno-budowlanej przekazywanej przez Wydział Budownictwa i Architektury. Starosta Łukowski nie wydawał decyzji w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia danych niezbędnych do aktualizacji bazy danych ewidencji gruntów i budynków, o której mowa w art. 22 ust. 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W toku kontroli NIK przeanalizowano dane o 218 działkach o łącznej powierzchni 248 ha, położonych w obrębach ewidencyjnych: Popławy (gm. Trzebieszów) i Oszczepalin Drugi (gm. Wojcieszków). Stwierdzono, że 61 działek (28% badanej próby), o łącznej powierzchni 99,26 ha (40% próby), które według ewidencji gruntów Starostwa stanowiły działki leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa, według UPUL lub BDL nie były zalesione lub znaczna ich część nie była zalesiona. Pracownicy Nadleśnictwa Łuków nie informowali Starostwa o przypadkach rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym stwierdzonym w terenie a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów, do której zgodnie z § 1 ust. 7 porozumienia z dnia 16 maja 2014 r. mieli wgląd. Wicestarosta poinformował, że w okresie objętym kontrolą Starostwo nie stwierdziło przypadków rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a ewidencją gruntów i budynków. Udowodnienie zmiany lasu na użytek rolny w sposób pozwalający na karanie sprawcy w oparciu o kodeks wykroczeń wymaga poniesienia dodatkowych nakładów finansowych i w ocenie Wicestarosty takie działania mogą okazać się niegospodarne i świadczyć o braku poszanowania środków publicznych.

Mając na względzie, że dane zawarte w BDL mogą być nieaktualne, stwierdzone w toku kontroli NIK rozbieżności, o których poinformowano Starostę Łukowskiego, winny stanowić przesłankę do przeprowadzenia weryfikacji stanu faktycznego w terenie oraz, w przypadku potwierdzenia rozbieżności, podjęcia działań zmierzających do aktualizacji zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

(akta kontroli tom I str. 4-36, 529, 549-565, tom II str. 7-11, 85-89)

2.16. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o lasach, w lasach przez które przebiega granica powiatów, nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta, na którego terenie znajduje się większa część obszaru lasu.

Do dnia 17 sierpnia 2020 r. Starostwo nie zidentyfikowało lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, przez które przebiega granica powiatu. Starosta poinformował, że nie ma dostępu do danych ewidencyjnych, w tym własnościowych, gruntów leżących za granicą powiatu łukowskiego.

W toku kontroli NIK zidentyfikowano 14 kompleksów leśnych przez które przebiega granica powiatu łukowskiego²⁵, o których poinformowano Starostę Łukowskiego. Wicestarosta podał, że Starostwo wystąpiło do starostów sąsiadujących powiatów o wspólne uzgodnienie, przez które lasy przebiega granica powiatu i który starosta winien sprawować nadzór nad tymi lasami. Do tego czasu nadzorem objęte były lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa w granicach powiatu łukowskiego.

(akta kontroli tom I str. 530, tom II str. 7-11, 77-81)

2.17. Starostwo sporządziło sprawozdanie L-03 o lasach prywatnych i przekazało do Głównego Urzędu Statystycznego w dniu: 20 lutego 2019 r. – za rok 2018 i 25 lutego 2020 r. – za rok 2019. Podstawę sporządzenia sprawozdań stanowiły

²⁵ Pięć z wizualną przewagą lasów po stronie powiatu łukowskiego, dziewięć – po stronie powiatów ryckiego, siedleckiego, radzyńskiego i lubartowskiego.

dane przekazywane przez Nadleśnictwo Łuków cyklicznie, w kwartalnych raportach (m.in. w zakresie odnowień sztucznych i naturalnych, pielęgnowania lasu, pozyskanej grubizny) oraz doraźnie – w okresie poprzedzającym sporządzenie sprawozdań (w zakresie powierzchni gruntów zalesionych oraz struktury pozyskanej grubizny).

(akta kontroli tom I str. 531-548)

2.18. W zakresie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa SP Łuków współpracowało wyłącznie z Nadleśnictwem Łuków. Starosta poinformował, że przy okazji corocznego podpisywania aneksu do porozumienia z dnia 16 maja 2014 r. dyskutowano nad zasadniczymi problemami związanymi z powierzonym zadaniem nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Bieżące sprawy uzgadniane były w kontaktach telefonicznych pomiędzy pracownikami Starostwa i Nadleśnictwa.

(akta kontroli tom II str. 7-11, 70-73)

2.19. Jako utrudnienia i ograniczenia w realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, Starosta Łukowski wskazał duże rozdrobnienie działek leśnych, dużą liczbę właścicieli tych działek (głównie w związku z charakterem współwłasności), brak świadomości właścicieli działek leśnych o przebiegu ich granic, brak dofinansowania tych zadań z budżetu państwa. Starosta podkreślił fakt, że opłata skarbową za wydawane zaświadczenia na podstawie UPUL lub inwentaryzacji lasu stanowi dochód Miasta Łuków a nie Powiatu Łukowskiego.

(akta kontroli tom II str. 7-11)

2.20. Zadania powierzone porozumieniem z dnia 16 maja 2014 r. zostały wskazane w pkt. 1.1 wystąpienia pokontrolnego. Porozumieniem nie powierzono zadań z zakresu administracji rządowej, określonych w art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 2, art. 16 ust. 1a, art. 22 ust. 2 i art. 38a ust. 2 ustawy o lasach.

Zawarte porozumienie nie zostało opublikowane na stronie internetowej Starostwa. Jak poinformował Wicestarosta, na stronie Starostwa w Biuletynie Informacji Publicznej od początku 2020 r. prowadzony jest rejestr umów i porozumień, w którym ujęto aneks nr 9 do zawartego porozumienia, zwiększający wysokość środków finansowych przeznaczonych dla Nadleśnictwa Łuków na rok 2020. Wicestarosta podał, że w 2014 r. poinformowano urzędy miast i gmin o zawarciu porozumienia. W każdym z tych urzędów i w Starostwie znajduje się informacja o miejscu, dniach i godzinach przyjmowania interesantów przez leśniczych, załatwiających sprawy dotyczące lasów, wynikające z zawartego porozumienia. Do złożonych wyjaśnień dołączono plan dyżurów pracowników Nadleśnictwa Łuków. Wysokość środków finansowych na realizację powierzonych zadań ustalana była corocznie, w formie aneksu. Na lata 2018 i 2019 ustalona kwota wyniosła 280 tys. zł w stosunku rocznym, natomiast na rok 2020 – 376,6 tys. zł. SP Łuków przekazało środki finansowe w ustalonej wysokości w transzach miesięcznych (w 2018 i 2019 r. po 280 tys. zł, w I połowie 2020 r. 135,3 tys. zł).

Zgodnie z § 6 porozumienia z dnia 16 maja 2014 r. kontrolę realizacji zadań powierzonych Nadleśniczemu wykonuje Starosta Łukowski oraz upoważnione osoby, natomiast Nadleśniczy zobowiązany został do składania Staroście sprawozdań kwartalnych z realizacji porozumienia, ujmując poszczególne gminy i osoby sprawujące czynności nadzorcze. W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa przeprowadzili dwie kontrole wykonywania przez Nadleśnictwo Łuków powierzonych zadań. Kontrolami objęto realizację zadań wynikających z UPUL lub inwentaryzacji stanu lasu, w szczególności wykonywanie czyszczeń sanitarnych (wczesnych i późnych), odnowień sztucznych, zalesień gruntów porolnych i pielęgnacji gleby. Przeprowadzone kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 4-36, 126-133, tom II str. 7-65)

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

1. Przedłużenie terminu obowiązywania UPUL dla lasów będących własnością osób fizycznych lub wspólnot gruntowych, położonych na terenie gminy Serokomla, o łącznej powierzchni 1 062 ha, na okres dłuższy niż 10 lat.

Zarządzeniem nr 33/2007 z dnia 5 grudnia 2007 r. Starosta Łukowski zatwierdził UPUL na lata 2008-2017 sporządzony dla lasów będących własnością osób fizycznych lub wspólnot gruntowych na terenie gminy Serokomla. Następnie, zarządzeniem nr 63/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r., Starosta Łukowski zmienił termin ważności obowiązującego do dnia 31 grudnia 2017 r. UPUL dla gminy Serokomla, na termin do dnia 31 grudnia 2018 r. Tym samym, termin obowiązywania dokumentacji urzędzeniowej dla ww. lasów wydłużono do 11 lat.

Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia z dnia 12 listopada 2012 r., uproszczony plan urządzenia lasu sporządza się na okres 10 lat.

Wicestarosta wyjaśnił, że nie opracowano nowej dokumentacji urzędzeniowej, która obowiązywałaby od 2018 r., gdyż zdecydowana większość zapisów w poprzednich UPUL była aktualna i mogła być realizowana w 2018 roku.

(akta kontroli tom I str. 172, tom II str. 77-89)

2. Opracowywanie w latach 2018-2019 uproszczonych planów urządzenia lasów, również dla lasów rozdrobnionych, których powierzchnia nie przekraczała 10 ha i dla których powinna zostać opracowana inwentaryzacja stanu lasów.

Kontrola NIK wykazała, że do 2019 r. Starostwo praktykowało zlecenie opracowania UPUL również dla lasów o powierzchni nieprzekraczającej 10 ha, dla których powinna być opracowywana inwentaryzacja ich stanu. Dopiero od 2019 r. rozpoczęto zlecenie sporządzania inwentaryzacji lasów, którą objęto powierzchnię 1 732,66 ha lasów, głównie z obszaru miasta i gminy Stoczek Łukowski.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach (z zastrzeżeniem ust. 3 i 4), UPUL sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów.

Wicestarosta wyjaśnił, że ustawa o lasach nie definiuje pojęcia kompleks leśny. Wobec tego podejście zależy od orzecznictwa, jakie bierze pod uwagę radca prawny przy ocenianiu zgodności z prawem specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla dokumentacji urzędzeniowej lasów. Dlatego w stosunku do UPUL sporządzanych przed 2018 r. praktykowano wyłącznie opracowywanie UPUL dla całej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa i leżących na terenie gminy, która była objęta opracowaniem. Naczelnik Wydziału RLOŚ wyjaśnił, że w trakcie przygotowywania w 2019 r. specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla lasów na obszarze miasta i gminy Stoczek Łukowski, radca prawny zakwestionował powyższe określanie kompleksu leśnego. Od tego momentu przyjęto encyklopedyczną definicję kompleksu leśnego i rozpoczęto oddzielne opracowywanie UPUL i inwentaryzacji stanów lasów. Ustalenie powierzchni lasów rozdrobnionych o wielkości do 10 ha, dla których opracowano UPUL zamiast inwentaryzacji tych lasów, wymagać będzie dłuższego czasu pracy i nie jest możliwe do wykonania w okresie realizacji kontroli NIK. Wicestarosta oszacował, że inwentaryzacja powinna obejmować około 2/3 wszystkich lasów podlegających opracowaniu dokumentacji urzędzeniowej.

(akta kontroli tom I str. 172, 184-404, tom II str. 74-81, 90-93)

3. Nieterminowe przekazanie sprawozdania L-03 o lasach prywatnych, za rok 2019.

Sprawozdanie L-03 o lasach prywatnych za rok 2019 zostało przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego w dniu 25 lutego 2020 r.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej²⁶, podmioty gospodarki narodowej są obowiązane do przekazywania nieodpłatnie danych dotyczących prowadzonej działalności i jej wyników zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej oraz w formie udostępnionym zgodnie z art. 18a ust. 3. Według programu badań statystyki publicznej na rok 2019 (wiersz 93 tabeli „Informacje o przekazywanych danych”), stanowiącym załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r.²⁷, sprawozdanie L-03 za rok 2019 winno zostać przekazane do 20 lutego 2020 r.

Naczelnik Wydziału RLOŚ poinformował, że zwłoka wynika z potrzeby przeprowadzenia konsultacji z pracownikiem Nadleśnictwa Łuków, w zakresie uzyskania niezbędnych danych dotyczących działu 2 tego sprawozdania.

(akta kontroli tom I str. 531-548, tom II str. 94-98)

OCENA CZĄSTKOWA

Na koniec I półrocza 2020 r. dokumentacją urzędniową objęto ponad 98% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie powiatu łukowskiego. Starostwo podejmowało prawidłowe działania w zakresie zlecenia sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędniowej, ale w sposób nieuprawniony przedłużyło okres obowiązywania UPUL dla lasów położonych na terenie jednej gminy. Nieterminowo przekazano do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdanie o lasach prywatnych za 2019 r. Prawidłowo sprawowano nadzór nad wykonywaniem przez Nadleśnictwo Łuków powierzonych zadań w zakresie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

OBSZAR

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta Łukowski wydał sześć decyzji administracyjnych dotyczących zmiany lasu na użytek rolny (dwie w 2018 r., trzy w 2019 r. oraz jedną w I półroczu 2020 r.). Od decyzji tych nie składano odwołań.

W kontrolowanym okresie Starosta Łukowski nie wydał żadnej decyzji w sprawach: przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu (finansowanych z budżetu państwa), o których mowa w art. 12 ustawy o lasach oraz w sprawach przyznania środków finansowych na pokrycie kosztów zalesienia gruntów.

Natomiast prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących określania zadań właścicieli lasów, w przypadkach niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach, pozyskania, w przypadkach losowych, drewna niezgodnie z UPUL lub decyzją wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasów, nakazu realizacji niewykonanych przez właściciela lasu obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach lub zadań zawartych w UPUL lub decyzji starosty wydanej na podstawie inwentaryzacji stanu lasów – zlecone zostało Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków porozumieniem z dnia 16 maja 2014 r.

(akta kontroli tom I str. 4-36, 498-528)

²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 443, ze zm.

²⁷ Dz. U. poz. 2103, ze zm.

3.2. Zadania nadzoru nad wykonywaniem przez właścicieli niepaństwowych gruntów leśnych obowiązków wynikających z ustawy o lasach i wydawanie decyzji w tym zakresie powierzone zostały Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków.

(akta kontroli tom I str. 4-36)

3.3. Przeprowadzona w toku kontroli NIK analiza wszystkich sześciu postępowań, zakończonych wydaniem decyzji dopuszczających zmianę lasu na użytek rolny oraz dwóch postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie wniosku do projektu UPUL wyłożonego do publicznego wglądu, wykazała, że:

- wszystkie decyzje wydano w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa;
- w dokumentacji wszystkich postępowań brak było dowodów potwierdzających przestrzeganie przez Starostę Łukowskiego zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, wynikającej z art. 10 § 1 Kpa, w tym dowodów potwierdzających umożliwienie stronom tych postępowań wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji;
- w jednym przypadku, dotyczącym wniosku z dnia 19 lutego 2020 r. o zmianę na użytek rolny lasu o powierzchni 0,2150 ha, wnioskodawca był właścicielem działki leśnej na zasadach małżeńskiej wspólności ustawowej. Starosta Łukowski nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 61 § 4 i 79 § 1 Kpa, gdyż nie poinformował współmałżonka wnioskodawcy o wszczęciu postępowania, a także o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu w postaci oględzin;
- w jednym przypadku, dotyczącym wniosku z dnia 19 listopada 2018 r. o zmianę na użytek rolny lasu o powierzchni 0,07 ha, wystąpiła potrzeba usunięcia braków postępowania. Zgodnie z art. 64 § 2 Kpa, Starosta Łukowski wyznaczył termin na usunięcie braków nie krótszy niż siedem dni;
- we wszystkich postępowaniach przekazano stronom informację, o której mowa w art. 61 § 5 Kpa;
- podstawową czynnością postępowań była wizja lokalna, którą każdorazowo udokumentowano zgodnie z art. 67 Kpa, w postaci zwięzłego protokołu zawierającego elementy określone w art. 68 § 1 Kpa;
- w jednym przypadku, dotyczącym wniosku z dnia 16 października 2018 r. o zmianę na użytek rolny lasu o powierzchni 3,74 ha, do wniosku dołączono decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W pozostałych przypadkach nie wystąpił obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o którym mowa w art. 59 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku;
- wydane decyzje zawierały elementy określone w art. 107 § 1 Kpa.

(akta kontroli tom I str. 177-183, 406-423, 498-528)

3.4. Zgodnie z § 2 pkt 9 porozumienia z dnia 16 maja 2014 r. powierzony Nadleśniczemu Nadleśnictwa Łuków nadzór obejmuje m.in. wysyłanie upomnień w przypadku niewykonania zadań i obowiązków określonych w decyzjach oraz wnioskowanie do Starosty o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Wicestarosta poinformował, że w latach 2018-2020 (I półrocze) Nadleśniczy Nadleśnictwa Łuków nie kierował do Starosty Łukowskiego wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli tom I str. 4-36, tom II str. 7-11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W postępowaniach administracyjnych, zakończonych wydaniem decyzji dopuszczających zmianę lasu na użytek rolny oraz decyzji w sprawie wniosku do projektu UPUL, nie dopełniono niektórych obowiązków wynikających z Kpa:

- we wszystkich ośmiu skontrolowanych postępowaniach, przed wydaniem decyzji Starosta Łukowski nie umożliwił stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 10 § 1 Kpa;
- w przypadku wniosku z dnia 19 lutego 2020 r. o zmianę na użytek rolny lasu o powierzchni 0,2150 ha, w którym wnioskodawca był właścicielem działki leśnej na zasadach małżeńskiej wspólności ustawowej, nie dopełniono obowiązku poinformowania współmałżonka wnioskodawcy o wszczęciu postępowania administracyjnego, a także o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu w postaci oględzin, pomimo takiego wymogu określonego odpowiednio w art. 61 § 4 oraz art. 79 § 1 Kpa.

Według wyjaśnienia naczelnika Wydziału RLOŚ, mimo iż w aktach nie ma formalnych zawiadomień stron o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, to strony na każdym etapie prowadzonych postępowań miały możliwość wypowiedzenia się co do zebranych materiałów, a także zgłaszania żądań do sprawy. Podczas oględzin informowano strony, iż jest to ostatnia czynność przed wydaniem decyzji oraz że mają możliwość zgłaszania uwag i wniosków, jednak strony zainteresowane były jak najszybszym wydaniem decyzji administracyjnej. W przypadku decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń do projektów UPUL, brak formalnego zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu wynikał z konieczności jak najszybszego rozpatrzenia tych zastrzeżeń oraz potrzeby ujednolicenia zapisów UPUL.

Naczelnik Wydziału RLOŚ wyjaśnił, że w jednym z postępowań nie poinformowano współmałżonka wnioskodawcy o prowadzonych czynnościach z uwagi na ponaglenia wnioskodawcy, któremu zależało na jak najszybszym załatwieniu sprawy. Terenowe oględziny potraktowano jako pierwszy etap sprawy, natomiast wydaną decyzję skierowano już do wszystkich właścicieli działki.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że zgodnie z art. 14 Kpa postępowania administracyjne prowadzi się z zachowaniem zasady pisemności, a ustne informowanie stron prowadzonych postępowań, o możliwości wypowiedzenia się w zakresie zebranego materiału dowodowego, nie wypełnia tej zasady.

(akta kontroli tom I str. 177-183, 406-423, 498-528, tom II str. 96-98)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania administracyjne dotyczące zadań gospodarki leśnej prowadzone były z naruszeniem przepisów art. 10 § 1 Kpa, a jedno postępowanie z naruszeniem art. 61 § 4 i 79 § 1 Kpa. Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny prowadzenia przez Starostę Łukowskiego postępowań egzekucyjnych w zakresie wykonywania obowiązków gospodarki leśnej, z uwagi na brak postępowań podlegających ocenie.

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. Określanie okresów obowiązywania uproszczonych planów urządzenia lasów nie dłuższych, niż wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r.
2. Opracowywanie inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych niestanowiących własności Skarbu Państwa, o powierzchni do 10 ha.
3. Terminowe przekazywanie sprawozdań L-03 o lasach prywatnych.
4. Prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

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 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, 2 października 2020 r.

Kontroler
Wojciech Niemyski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis