



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.03.2020

**Pan
Dariusz Piotrowski
Starosta Opolski**

Starostwo Powiatowe
w Opolu Lubelskim
ul. Lubelska 4
24-300 Opole Lubelskie

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 Opolu Lubelskim, ul. Lubelska 4, 24-300 Opole Lubelskie (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Piotrowski, Starosta Opolski od 22.11.2018 r. (dalej: Starosta). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Zenon Rodzik, Starosta Opolski od 10.11.1998 r. do 21.11.2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań. 2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną. 3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 (do zakończenia czynności kontroli) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Iwona Pacwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/93/2020 z 31.07.2020 r.

(akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo było przygotowane organizacyjnie do sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (dalej: SP), a pracownicy Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Środowiska (dalej: Wydział RLŚ), którym powierzono zadania z tego zakresu, posiadali wykształcenie i doświadczenie niezbędne do ich realizacji. Wynoszącą 13 tys. ha powierzchnię lasów niestanowiących własności SP (tj. 16% powierzchni Powiatu) objęto w blisko 100% dokumentacją urzędniową.

Nadzór w terenie realizowało jedynie dwóch pracowników Starostwa, a czynności związane m.in. z prowadzeniem postępowań administracyjnych i zlecaniem wykonania dokumentacji urzędu lasu zostały przypisane kolejnemu pracownikowi w ramach zwiększenia zakresu jego obowiązków. Zdaniem NIK, w głównej mierze przyczyniło się to do sprawowania jedynie ograniczonego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych. Działania Starostwa koncentrowały się głównie na bieżącej obsłudze administracyjnej wpływających spraw i wykonywaniu w terenie czynności niezbędnych do ich załatwienia.

W Starostwie nie opracowano procedur kontroli realizacji przez właścicieli nadzorowanych lasów kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a także zadań zawartych w dokumentacji urzędniowej. Pomimo stwierdzenia niezgodnej z uproszczonym planem urzędu lasu (dalej: UPUL) wycinki drzew nie podjęto działań mających na celu wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Nierzetelnie prowadzono cztery z siedmiu postępowań administracyjnych w sprawie zmiany lasu na użytek rolny. Naruszenie art. 61 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

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.

administracyjnego³, nakazującego przekazanie informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO⁴, przy pierwszej czynności skierowanej do strony stwierdzono we wszystkich postępowaniach administracyjnych, będących przedmiotem kontroli. Dokumentacja urzędowa lasów zawierała błędy, które w związku z przyjętą w Starostwie praktyką, nie były korygowane. Sprawozdania statystyczne L-03, sporządzone za lata 2018-2020, zawierały nierzetelne dane.

Jako dobrą praktykę, w ocenie NIK, należy wskazać prowadzoną przez Powiat Opolski – na podstawie zawartych umów i porozumień – działalność edukacyjną dzieci i młodzieży dotyczącą ochrony lasów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe

1.1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Opolu Lubelskim⁶ dla realizacji zadań, wynikających z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁷ oraz ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁸, wyodrębniono Wydział RLŚ. Bezpośredni nadzór nad tym Wydziałem sprawował Etatowy Członek Zarządu, pracą kierował Naczelnik, a w strukturze Wydziału wyodrębniono m.in. wieloosobowe stanowisko pracy ds. gospodarki leśnej – pracownicy terenowi.

Starostwo we własnym zakresie sprawowało nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności SP. Jak wyjaśnił Starosta Opolski, decyzję o rezygnacji z podpisania porozumienia, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o lasach, podjęto w 1991 r. Zdaniem Starosty, wynikało to z wysokich kosztów powierzenia nadzoru nadleśniczemu, dodatkową przesłanką mogła być także możliwość stałej kontroli i nadzoru nad pracownikami Starostwa oraz powierzenia im innych zadań w przypadku wystąpienia takich potrzeb ze strony pracodawcy.

W kwestii zasad współpracy Wydziału RLŚ z Wydziałem Geodezji, Kartografii i Katastru (dalej: Wydział GKK) Starosta wskazał, że odnoszą się one do przekwalifikowania z urzędu zalesionego gruntu na leśny, jeżeli zalesienia gruntu dokonano na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich. Wydział RLŚ przekazuje również Wydziałowi GKK kopie otrzymanych decyzji, zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, wydanych przez Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Lublinie, zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹ oraz udostępnia elektroniczne wersje UPUL.

(akta kontroli str. 3-32, 379-380, 382-385, 448-456)

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. (dalej: Kpa).

⁴ Rozporządzenie 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/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1 (dalej: RODO).

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Regulamin stanowiący załącznik do obwieszczenia Zarządu Powiatu w Opolu Lubelskim z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Opolu Lubelskim oraz regulamin stanowiący załącznik do uchwały Zarządu Powiatu w Opolu Lubelskim z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Opolu Lubelskim (dalej: Regulamin Organizacyjny).

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463 (dalej: ustawa o lasach).

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.

1.2. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału RLŚ, powierzchnię Powiatu Opolskiego podzielono na trzy obwody nadzorcze:

- obwód I – 35,8 tys. ha (w tym lasy niepaństwowe 5,3 tys. ha), położony na terenie trzech gmin, obejmujący dwa miasta i 66 wsie,
- obwód II – 25,1 tys. ha (w tym lasy niepaństwowe 4,1 tys. ha), położony na terenie dwóch gmin, obejmujący 47 wsie,
- obwód III – 20,3 tys. ha (w tym lasy niepaństwowe 3,6 tys. ha), położony na terenie dwóch gmin, obejmujący 42 wsie.

W pierwszych ośmiu miesiącach okresu objętego kontrolą (2018 r.) nadzór nad lasami niestanowiącymi własności SP sprawowało trzech pracowników, zatrudnionych w wymiarze pełnego etatu. W związku z początkowo czasową nieobecnością, a następnie ustaniem stosunku pracy pracownika nadzorującego obwód III, nadzór nad przydzieloną mu powierzchnią został powierzony pozostałym dwóm pracownikom terenowym, zatrudnionym w ramach wieloosobowego stanowiska ds. gospodarki leśnej. W konsekwencji od września 2018 r. nadzorowali oni odpowiednio: 7 tys. ha lasów (dwa miasta, 84 wsie) i 6 tys. ha (71 wsi). Wszyscy trzech pracownicy posiadali kwalifikacje niezbędne do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad lasami (jeden tytuł inżyniera w związku z ukończeniem Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie na kierunku ochrona środowiska, pozostali dwaj tytuł technik leśnik). Zakres obowiązków ww. pracowników obejmował m.in. prowadzenie czynności administracyjnych przewidzianych w Kpa, przygotowanie zarządzeń, planów, wniosków, opinii i zaświadczeń w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁰ i ustawy o lasach, w tym np. przygotowanie decyzji określającej zadania właścicieli lasów; podejmowanie działań w razie występowania organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów; dokonywanie oceny udatności na gruncie objętym zalesieniem oraz przekwalifikowanie gruntu rolnego na leśny; cechowanie drewna oraz wystawianie właścicielom lasów dokumentu stwierdzającego legalność pozyskanego drewna; przygotowanie decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków dotyczących projektu UPUL; przygotowywanie decyzji na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (dalej: ISL), określających zadania z zakresu gospodarki leśnej; sporządzanie protokołów z czynności kontrolnych i współpraca z innymi wydziałami Starostwa.

Oprócz pracowników realizujących nadzór w terenie, zadania z zakresu gospodarki leśnej, począwszy od sierpnia 2018 r., przypisano kolejnemu pracownikowi Wydziału RLŚ. Posiadał on wykształcenie wyższe kierunkowe, a do jego obowiązków należało: podejmowanie działań w przypadku występowania organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów; przygotowywanie decyzji na wniosek właścicieli lasów w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem i odbudową drzewostanu; występowanie z wnioskiem do wojewody o uznanie lasu za ochronny lub pozbawienie go takiego charakteru; zlecenie przygotowywanie UPUL, zlecenie przeprowadzenia ISL; przygotowanie decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków dotyczących projektu UPUL; sprawowanie nadzoru nad wykonaniem zatwierdzonych planów urządzania lasów.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Starostwa nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących powierzonych im zadań, co – jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału RLŚ – wynikało z braku ofert obejmujących zagadnienia z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną, zgodne z ewentualnym zapotrzebowaniem pracowników.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

Prowadzący m.in. terenowy nadzór nad gospodarką leśną pracownicy Starostwa przyznali, że zadania im przypisane dotyczą dużej powierzchni Powiatu. Za nadzór nad dodatkową, przyjętą w 2018 r., powierzchnią przyznany im został dodatek specjalny. Przez znaczną część roku (jesień, zima, wiosna), ze względu na duże zainteresowanie pozyskaniem drewna przez właścicieli lasów, mają ograniczoną możliwość realizacji prac biurowych. Podali, że powierzone im materiały i wyposażenie są wystarczające do rzetelnej realizacji zadań.

(akta kontroli str. 33-83, 367-371)

1.3. Ustalono, że spośród pracowników Wydziału RLŚ oraz trzech członków kierownictwa Starostwa zatrudnionych/sprawujących funkcję w trakcie czynności kontrolnych, dwóch było właścicielem lub współwłaścicielem lasów położonych na terenie Powiatu Opolskiego. W Wydziale RLŚ nie funkcjonowały procedury wewnętrzne dotyczące sprawowania nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP w sytuacji konfliktu interesów (tj. w przypadku, gdy właścicielem lasów są osoby sprawujące nadzór bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 Kpa), ponieważ – jak wyjaśnił Starosta – w przypadku wystąpienia takiej sytuacji zastosowanie mają odpowiednie przepisy Kpa. Starosta dodał, że fakt nieopracowania uregulowań wewnętrznych w tym zakresie wynikał z uznania, że przepisy Kpa są wystarczające. W trakcie kontroli ustalono, że w latach 2018-2020 (I półrocze) ww. pracownicy Starostwa, będący właścicielami lasów, nie byli stroną postępowania administracyjnego oraz nie wnioskowali o wydania świadectwa legalności drewna.

(akta kontroli str. 84-88, 379-385, 472-479)

1.4. Koszty nadzoru nad 1 ha lasu w latach 2018-2019 wynosiły 11,59 zł i 11,46 zł, a koszty ogółem 150,3 tys. zł i 148,8 tys. zł. Składały się na nie głównie koszty wynagrodzeń pracowników (stanowiły 73% kosztów ogółem w 2018 r. i 64% w 2019 r.) oraz sporządzenia dokumentacji urzędzeniowej lasów (odpowiednio: 21% i 25%).

Według planu na 2020 r. koszty związane z nadzorem wyniosą 192,8 tys. zł, przy czym do końca lipca zrealizowano je w kwocie 65,9 tys. zł, w tym wynagrodzenia i pochodne wynosiły 59,2 tys. zł tj. ok. 90% ogólnej kwoty kosztów.

Koszty podróży służbowych pracowników Starostwa realizujących zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności SP w latach 2018-2019 wyniosły 3,4 tys. zł i 4,4 tys. zł. Na 2020 r. zaplanowano je w kwocie 5,5 tys. zł, a do końca lipca 2020 r. wydatkowano 2,8 tys. zł.

W latach 2019-2020 koszty podróży służbowych obu pracowników Starostwa realizujących nadzór w terenie naliczano i ponoszono na podstawie corocznie podpisywanych umów o używaniu samochodu prywatnego do celów służbowych¹¹, zawartych na podstawie 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 pracodawcy¹². Ustalony w tych umowach limit na jazdy lokalne związane z wykonywaniem czynności służbowych wynosił 300 km.

Zdaniem pracowników Starostwa, przyznane im w ramach miesięcznego limitu kilometrów środki finansowe były niewystarczające do pokrycia faktycznie ponoszonych wydatków, co wynikało ze znacznej odległości pomiędzy skrajnymi granicami powierzonych im obszarów oraz dużej liczby wyjazdów związanych z cechowaniem drewna.

¹¹ W 2018 r. umowę o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych podpisano z jednym z pracowników terenowych, a koszty podróży służbowych drugiego pracownika rozliczano na podstawie delegacji służbowych.

¹² Dz. U. Nr 27, poz. 271, ze zm.

Na podstawie próby, obejmującej świadectwa legalności i cechowania drewna wystawione przez jednego z pracowników Starostwa w marcu 2019 r., ustalono, że w celu dokonania cechowania drewna pokonał on trasę 557 km¹³, a w celu realizacji dyżurów w urzędach gmin, przydzielonych mu do nadzoru – 329 km.

Starosta wyjaśnił, że podjął działania mające na celu zrekompensowanie pracownikom wydatków poniesionych w ramach realizacji przypisanych im w terenie zadań, polegające na przyznaniu dodatków i nagród.

(akta kontroli str. 67-83, 89-101, 338, 379-380, 382-385, 448-456)

1.5. Dokumentacją urzędzeniową objęto 13 tys. ha lasów, składało się na nią 145 UPUL i 34 ISL dla lasów o łącznej powierzchni odpowiednio 12,9 tys. ha i 0,1 tys. ha. Poniesione przez Starostwo koszty sporządzenia tej dokumentacji wynosiły 385,2 tys. zł (29,7 zł za sporządzenie dokumentacji dla 1 ha lasu), w tym poniesione w okresie objętym kontrolą – 69,8 tys. zł, tj. w 2018 r. 32 tys. zł (63,5 zł/ha), a w 2019 r. 37,8 tys. zł (74,3 zł/ha). Na koszt dokumentacji urzędzeniowej sporządzonej w 2019 r. składało się wynagrodzenie wykonawcy (16,3 tys. zł, dofinansowane ze środków GDLP w kwocie 11,9 tys. zł) oraz koszt pozyskania danych geodezyjnych (21,5 tys. zł). Zatwierdzanie dokumentacji urzędzeniowej lasów następowało na mocy zarządzeń Starosty, zamieszczanych następnie na stronie BIP Starostwa.

Dokumentacją urzędzeniową nie objęto lasów osób fizycznych o powierzchni 7,6 ha (0,001% ogółu powierzchni), co, według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału RLŚ, wynikało z przeoczenia.

Dokumentacja wykonana na zlecenie Starostwa w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą, wbrew art. 21 ust. 1 pkt. 2 ustawy o lasach, obejmowała także lasy, których właścicielem były gminy Powiatu. Naczelnik Wydziału RLŚ stwierdził, że miało to miejsce w latach poprzednich, a osoby, które zajmowały się tym zagadnieniem, nie są obecnie pracownikami Starostwa. Dodał, że mogło to wynikać np. z rozproszenia i niewielkiej powierzchni lasów gminnych. Jako przykład podał Gminę Opole Lubelskie, posiadającą 24 działki leśne, położone w 13 obrębach ewidencyjnych, z których najmniejsza zajmuje powierzchnię 46 m². Wskazał, że szacowany – na podstawie stawek za 1 ha powierzchni, obowiązujących w podpisanych umowach na sporządzenie dokumentacji urzędzeniowej w poszczególnych latach – koszt sporządzenia dokumentacji w pięciu gminach Powiatu wynosił 0,4 tys. zł. Starosta wyjaśnił, że z upływem aktualności obecnej dokumentacji podejmie działania, mające na celu przypomnienie gminom o nałożonym na nich ustawowym obowiązku sporządzania dokumentacji urzędzeniowej należących do nich lasów.

(akta kontroli str. 103, 142-143, 340-342, 379-385, 434-437, 467, 448-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Starostwo było przygotowane organizacyjnie do realizacji zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności SP, a pracownicy Starostwa posiadali wykształcenie i doświadczenie niezbędne do jego realizacji. Jednocześnie przydzielenie do nadzoru każdemu z nich dużej powierzchni lasów powodowało, że działania Starostwa ograniczały się głównie do prowadzenia bieżących spraw i realizacji czynności w terenie koniecznych do ich załatwienia. W Starostwie zapewniono środki finansowe niezbędne do sporządzania dokumentacji urzędzeniowej lasów niestanowiących własności SP, którą objęto ok. 100% ich powierzchni. Nie wprowadzono procedur

¹³ Odległość mierzona od miejscowości, w której znajduje się urząd gminy do miejscowości, w której znajdują się działki leśne, na których było cechowane drewno.

umożliwiających rozliczanie kosztów podróży służbowych ponoszonych ponad przyznany limit.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną

2.1. Starosta Opolski sprawował nadzór nad lasami niestanowiącymi własności SP, których powierzchnia według stanu na 31.12.2019 r. wynosiła 13 tys. ha. Składało się na nią 38.407 działek leśnych, należących do 22.539 właścicieli. Szacunkowy przeciętny wiek drzewostanu wynosił 51,5 lat natomiast szacunkowa przeciętna zasobność drzewostanów – 176,8 m³/ha. Według UPUL, lasy powiatu zaliczono do II kategorii zagrożenia pożarowego.

(akta kontroli str. 105)

2.2. W okresie objętym kontrolą wszczęto trzy postępowania na sporządzenie dokumentacji urządzeniowej lasów. Dwa zakończone postępowania dotyczyły:

- wykonania UPUL dla kompleksów leśnych o powierzchni 0,5 tys. ha, położonych w gminie Łaziska¹⁴,
- wykonania UPUL dla kompleksów leśnych o powierzchni 0,5 tys. ha oraz inwentaryzacji stanu lasu dla powierzchni rozdrobnionych o łącznej powierzchni 8,05 ha, położonych na terenie gminy Łaziska¹⁵.

Nie zakończono postępowania na wykonanie UPUL dla kompleksów leśnych o powierzchni 0,5 tys. ha, położonych w gminie Wilków¹⁶.

Zapytania ofertowe wysłane do potencjalnych wykonawców w ww. postępowaniach nie zawierały 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 wykonania prac urządzeniowych¹⁷. Spełnienia tych wymagań nie weryfikowano także przed podpisaniem umów. Według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału RLŚ, na podstawie oświadczeń oferentów przyjęto, że spełniają oni ww. warunki, dodatkowo część firm było znanych Starostwu z wcześniejszej współpracy, co również miało wpływ na przekonanie, że zapewnienie złożone w formie oświadczenia jest wiarygodne.

W ustawowym terminie 30 dni zainteresowani właściciele lasów nie składali zastrzeżeń i wniosków do wyłożonych w Urzędzie Gminy w Łaziskach projektów UPUL. Zatwierdzenie przez Starostę UPUL każdorazowo poprzedzone było uzyskaniem pozytywnej opinii nadleśniczego. W przypadku postępowania przeprowadzonego w 2019 r., podczas narady techniczno-gospodarczej dotyczącej projektów UPUL, przedstawiciel Nadleśnictwa Kraśnik wniósł uwagi do części planów dotyczących stanu sanitarnego lasu. Zauważył, że w związku z występowaniem kornika ostrozębnego należy prowadzić systematyczną lustrację drzewostanów sosnowych oraz zobowiązał wykonawcę dokumentacji do uzupełnienia projektów w tym zakresie oraz do ponownego ich przedłożenia celem zaopiniowania. Ustalono, że ww. zmiany zostały wprowadzone.

W aktualnie obowiązującej dokumentacji urządzeniowej nie dokonywano zmian, o których mowa w art. 23 ustawy o lasach, także w przypadku posiadania wiedzy o jej niezgodności ze stanem faktycznym, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 106-190, 367-371)

¹⁴ Umowa z wykonawcą nr 68/2018 z 21.05.2018 r.

¹⁵ Umowa z wykonawcą nr 70/2019 z 8.05.2019 r.

¹⁶ Umowa z wykonawcą nr 55/2020 z 22.05.2020 r.

¹⁷ Dz. U z 2012 r. poz. 949.

Na terenie Natura 2000, tj. PLH060054 specjalny obszar siedlisk Opole Lubelskie, PLH060063 specjalny obszar siedlisk Komasyce, PLH060045 Przełom Wisły w Małopolsce, PLB14006 Małopolski Przełom Wisły, położone są kompleksy leśne, w tym lasów niepaństwowych, na obszarze pięciu gmin powiatu opolskiego.

Według przedłożonych opinii Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie do projektów UPUL sporządzonych dla ww. kompleksów, nie wyznaczają one ram dla późniejszych realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie zmieniają stopnia prowadzonych dotychczas działań i nie zmieniają sposobu użytkowania, co powoduje, że nie jest wymagane przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a także uzgodnienie w zakresie odstąpienia od jej przeprowadzania.

W kwestii uzgodnień projektów UPUL z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej, na podstawie § 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 terenów¹⁸, Starosta wskazał, że nie były one dokonywane, ponieważ zgodnie z ww. przepisem uzgodnień dokonują właściciele, zarządcy lub użytkownicy lasów, których lasy samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha. Zatem przepis ten w obecnym brzmieniu, odczytywany w sposób literalny, uniemożliwia staroście podjęcie czynności mających na celu dokonanie uzgodnienia, w przypadku gdy nie jest on właścicielem, zarządcą lub użytkownikiem lasów. Starostwa dodał, że zgodnie z ustawą o lasach sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności SP, który nie jest tożsamy z zarządem nad nimi. Zdaniem Starosty, należy dokonać zmiany przepisu § 39 przywołanego rozporządzenia w sposób, który wprost pozwalałby dokonywać takich uzgodnień staroście, jako organowi sprawującemu nadzór nad lasami niestanowiącymi własności SP.

(akta kontroli str. 367-385)

2.3. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że po zatwierdzeniu UPUL właściciele działek leśnych byli informowani o zadaniach w nich zawartych podczas dyżurów pełnionych przez pracowników Starostwa w poszczególnych gminach. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków niewykonania przez właścicieli lasów niestanowiących własności SP obowiązków wynikających z ustawy o lasach. W przypadku stwierdzenia, że właściciel lasów nie wykonuje ustawowego obowiązku zostanie on pouczonej wraz z podaniem podstawy prawnej, że powinien taki obowiązek wykonać, gdyż w przeciwnym razie zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w tym zakresie.

(akta kontroli str. 386-390)

2.4. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału RLŚ, poprawność dokumentacji urzędniowej dla lasów niestanowiących własności SP, sporządzonej na zlecenie Starostwa, była weryfikowana wstępnie po jej otrzymaniu od wykonawcy, głównie pod kątem spełnienia wymogów określonych przepisami prawa. Analiza dokumentacji postępowania na wykonanie UPUL dla lasów położonych na terenie gminy Łaziska wykazała, że w toku czynności związanych z jej opracowaniem przeprowadzono kontrolę prac terenowych w zakresie zgodności stanu faktycznego na gruncie z opisem taksacyjnym zawartym w projekcie UPUL. Kontroli poddano wybrane wydzielienia w obrębach Janiszów i Niedźwiada Duża, a w jej wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości.

Starostwo jest w posiadaniu UPUL dla lasów należących do Miasta Poniatowa, sporządzonego na okres od 30.11.2017 r. do 29.11.2026 r., obejmującego obszar

¹⁸ Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie uzgodnień p.poz.).

27,26 ha, tj. 61,8% ogólnego obszaru lasów stanowiących własność gmin powiatu. Naczelnik Wydziału RLŚ podał, że Starostwo nie podejmowało szczególnych działań w celu weryfikacji poprawności jego opracowania, np. poprzez kontrolę w terenie, a na podstawie ogólnego zapoznania się z dokumentacją urzędniową stwierdzono, że jest ona wykonana poprawnie.

Powyższego nie potwierdza zastrzeżenie Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Opolu Lubelskim (dalej: Komendant PSP), stwierdzone w protokołach ustaleń z czynności kontrolno-rozpoznawczych po kontrolach zrealizowanych na zlecenie NIK, odnoszące się do braku uzgodnienia UPUL z Komendantem PSP w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej. Zagadnienie zostało opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Według informacji pozyskanych od siedmiu gmin położonych na terenie Powiatu Opolskiego¹⁹, należące do nich lasy zajmują powierzchnię 44,1 ha. Dokumentację urzędniową objęto 43,5 ha lasów (98%). Tylko jedna gmina, której lasy zajmują powierzchnię 27,26 ha (62%), sporządziła dokumentację we własnym zakresie. Dokumentacja lasów należących do pozostałych gmin została sporządzona na zlecenie Starostwa. Wielkość pozyskanego w latach 2018-2020 (I połowa) drewna (grubizny) z gruntów leśnych stanowiących własność gmin stanowiła 9,3 m³.

(akta kontroli str. 386-390, 405-422, 429)

2.5. W Starostwie nie opracowano szczegółowych procedur kontroli nadzoru nad wykonywaniem przez właścicieli lasów położonych na terenie powiatu obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, tym samym nie przedłożono do kontroli NIK jakichkolwiek dokumentów, potwierdzających realizację tego zadania.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że kontrole są realizowane podczas pobytu w terenie. Pracownicy sprawujący nadzór na bieżąco zwracają uwagę na przywołane zagadnienia i w razie potrzeby informują właścicieli lasów o konieczności wykonywania obowiązków dotyczących zwalczania szkodliwych organizmów. W okresie objętym kontrolą nie zaplanowano kontroli w ramach nadzoru. Nie stwierdzono przypadków niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o lasach oraz nie określano zadań dla właścicieli lasów w formie decyzji.

(akta kontroli str. 386-390)

2.6. Według informacji przekazanych przez Naczelnika wydziału operacyjno-rozpoznawczego Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Opolu Lubelskim, w latach 2018-2020 w lasach niestanowiących własności SP położonych na terenie Powiatu miało miejsce 99 pożarów²⁰, które objęły powierzchnię 57,82 ha. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono uzgodnień z właścicielami ww. lasów w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu, przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych.

Na zlecenie NIK, Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Opolu Lubelskim przeprowadziła trzy kontrole na obszarze dwóch obrębów ewidencyjnych, w których lasy niestanowiące własności SP samoistnie lub wspólnie tworzą kompleks leśny o powierzchni ponad 300 ha. Zakres kontroli przeprowadzonych na terenie lasów gminnych obejmował m.in. przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych, rozpoznawanie możliwości i warunków prowadzenia działań

¹⁹ Wykazana przez gminy łączna liczba podatników podatku leśnego wynosiła w 2017 r. i 2018 r. 17 tys., natomiast wpływ z tego podatku odpowiednio: 431,7 tys. zł i 390,7 tys. zł.

²⁰ W 2018 r. 46 pożarów (15,55 ha), w 2019 r. 28 (28,25 ha) i w 2020 r. 25 (14,02 ha).

ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, rozpoznawanie innych miejscowych zagrożeń. W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia polegające na:

- braku w UPUL części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej oraz braku uzgodnienia UPUL w części dotyczącej ochrony przeciwpożarowej z Komendantem Wojewódzkim PSP, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie uzgodnień p.poż.;
- nieumieszczeniu tablic informacyjnych i ostrzegawczych o zakazie używania ognia oraz zawierających numery alarmowe przy miejscach wstępu do lasu i terenów leśnych oraz braku uzgodnienia lokalizacji tablic z Komendantem PSP;
- braku organizacji obserwacji i patrolowania lasów przez naziemne patrole przeciwpożarowe, patrole lotnicze lub punkty obserwacyjne;
- braku informacji o urządzeniu i utrzymaniu bazy sprzętu dla lasów II kategorii zagrożenia pożarowego w porozumieniu z Komendantem PSP;
- nieoznakowaniu znakami zgodnymi z Polską Normą stanowisk czerpania wody, zapewnionych dla obszarów leśnych objętych kontrolą.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Komendant Powiatowy PSP w Opolu Lubelskim wszczął postępowanie administracyjne w sprawie nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień z zakresu ochrony przeciwpożarowej.

(akta kontroli str. 405-423)

2.7. W latach 2018-2020 w lasach niestanowiących własności SP położonych na terenie powiatu opolskiego wykonano jeden zabieg, mający na celu ograniczenie populacji imago chrabąszczy. Przeprowadzono go w związku z pismem Nadleśniczego Nadleśnictwa Kraśnik z 21.03.2019 r. w sprawie planowanego na miesiąc maj 2019 r. agrolotniczego zabiegu zwalczania ww. szkodnika na powierzchniach zagrożonych, należących do Nadleśnictwa Kraśnik, zawierającym jednocześnie wniosek o wydanie decyzji w sprawie przeprowadzenia tego zabiegu na terenie lasów niestanowiących własności SP. Zgodnie z zarządzeniem Starosty nr 33/2019 z 5.04.2019 r., wydanym na podstawie przywołanego wniosku, zabieg miał obejmować 12 obrębów ewidencyjnych położonych na terenie gmin Opole Lubelskie i Józefów nad Wisłą, a informacja o jego wykonaniu została podana do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń, stronie internetowej Starostwa oraz tablicach informacyjnych Nadleśnictwa Kraśnik i zainteresowanych gmin.

Zastępca Nadleśniczego Nadleśnictwa Kraśnik wskazał, że powierzchnia lasów objęta zabiegiem wynosiła 1.049,31 ha, z czego 304,23 ha dotyczyło lasów niestanowiących własności SP. Koszt całego zabiegu wyniósł 292,6 tys. zł. Wyjaśnił, że stan zdrowotny i sanitarny lasów niestanowiących własności SP położonych na terenie powiatu opolskiego jest utrzymywany na dobrym poziomie. W celu zapewnienia powszechnej ochrony należy prowadzić ciągle monitorowanie stanu lasu, identyfikując potencjalne zagrożenia oraz zapobiegać i zwalczać nadmiernie pojawiające i rozprzestrzeniające się organizmy szkodliwe, a w szczególności kornika ostrozębnego, zagrażającego lasom sosnowym.

(akta kontroli str. 212-222)

2.8. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że Starostwo nie posiada wiedzy, czy na terenie lasów niestanowiących własności SP wystąpiła sytuacja, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach, tj. brak możliwości ustalenia sprawcy szkody powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów. W związku z powyższym, w latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta nie wydał decyzji w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 386-390)

2.9. W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło siedem wniosków o zmianę lasu na użytek rolny, w tym pięć w 2018 r. oraz po jednym wniosku w 2019 r. i w 2020 r. Na podstawie analizy wszystkich wniosków ustalono, że trzy z nich pozostawiono bez rozpatrzenia w związku z nieuzupełnieniem przez zainteresowanych. W przypadku czterech pozostałych wniosków, Starosta wydał sześć decyzji administracyjnych: dwie zmieniające las na użytek rolny, jedną odmowną, trzy postępowania umorzono.

Przyczyną umorzenia dwóch postępowań było, stwierdzone podczas oględzin, rolnicze użytkowanie gruntu, natomiast uzasadnieniem trzeciej decyzji o umorzeniu postępowania było ustalenie stanu faktycznego w oparciu o dostępną bazę danych ewidencji gruntów i budynków oraz decyzję Starosty Opolskiego z 8.11.2018 r., orzekającą zmianę klasyfikacji gruntów i użytków gruntowych, zgodnie z którą grunt, wskazany we wniosku o zmianę lasu na użytek rolny, został sklasyfikowany jako łąka.

W dwóch pozytywnie rozpatrzonych wnioskach o zmianę lasu na użytek rolny²¹, dotyczących łącznej powierzchni 1,17 ha, wnioskodawcy wskazali zamiar wykonania stawu rybnego w związku z rozwojem działalności agroturystycznej, utworzeniem gospodarstwa wielofunkcyjnego, a przez to mniej podatnego na zagrożenia wynikające z nadmiernej specjalizacji. Starosta uznał ww. potrzebę jako szczególnie uzasadnioną, stwierdził, że zamierzone przez wnioskodawców działanie rozszerzy profil działalności, doprowadzi do uzyskania stabilności finansowej, niepodatnej na duże zmiany cen produktów rolnych na lokalnym rynku. Dodatkowo zmiana lasu na użytek rolny będzie istotnym czynnikiem zwiększającym żywotność gospodarstwa rolnego, zapewniającym jego funkcjonowanie w długiej perspektywie.

W każdym przypadku przed wszczęciem postępowania w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, Starosta żądał przedłożenia decyzji, ustalającej środowiskowe uwarunkowania dla planowanego przedsięwzięcia, wydanej przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie.

(akta kontroli str. 223-337, 400, 403)

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że pracownicy Wydziału w części przypadków posiadają wiedzę na temat wykonania zadań stanowiących uzasadnienie wniosków o zmianę lasu na użytek rolny. Dotyczy to np. przypadków opiniowania przez Wydział projektu decyzji o warunkach zabudowy w ramach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

(akta kontroli str. 434-437)

2.10. W objętym kontrolą okresie Starosta nie wydawał decyzji dotyczących pokrycia kosztów zalesienia lasów. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że właściciele lasów nie występowali z wnioskami o dotacje z budżetu państwa na całkowite lub częściowe pokrycie kosztów zalesienia gruntów przeznaczonych do zalesienia, określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stwierdził, że obecnie bardziej atrakcyjne pod względem finansowym jest zalesienie z wykorzystaniem środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dlatego od wielu lat brak jest wniosków w przedmiotowej sprawie kierowanych do starosty.

(akta kontroli str. 386-390)

2.11. Pracownicy Starostwa dokonywali cechowania drewna pozyskanego w lasach niestanowiących własności SP oraz wystawiali świadectwa legalności drewna zgodnie z rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania

²¹ W tym jeden w wyniku odwołania złożonego przez stronę do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (dalej: SKO w Lublinie).

drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna²².

W latach 2018-2020 (I połowa) wystawiono 4.142 świadectwa legalności drewna (1.601 w 2018 r., 1.779 w 2019 r. i 762 w 2020 r.). Na podstawie próby 99 świadectw legalności drewna i 104 wniosków o ich wydanie, stanowiących 100% wystawionych w 2019 r. świadectw dla trzech obrębów ewidencyjnych (dwóch w gminie Józefów nad Wisłą i jednego w gminie Opole Lubelskie), ustalono, że świadectwa te spełniały wymagania określone w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia, a podstawą ich wystawienia były UPUL. Adnotacja dotycząca m.in. pozycji UPUL, numeru działki leśnej, ilości drewna możliwej do pozyskania, zamieszczana była we „Wniosku o ocechowanie drewna oraz wydanie Świadectwa legalności pozyskania drewna”, którego wzór zamieszczono na stronie internetowej Starostwa. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału RLŚ, niewystawienie świadectw legalności drewna do pięciu przyjętych do kontroli wniosków wynikało z braku kontaktu wnioskodawcy z pracownikiem Starostwa, prawdopodobnie z powodu rezygnacji z realizacji wniosku.

Świadectwa legalności pozyskania drewna nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania, nie prowadzono też ich odrębnej ewidencji.

W okresie objętym kontrolą z lasów niestanowiących własności SP pozyskano łącznie 27.431 m³ drewna, tj. 12.608 m³ w 2019 r., 9.295 m³ w 2018 r. i 5.528 m³ w 2020 r. (I połowa).

(akta kontroli str. 103, 401-402, 430-433, 444-447, 470-471)

2.12. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że Starostwo nie posiada informacji o pozyskaniu drewna w lasach niestanowiących własności SP niezgodnie z UPUL lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji, o których mowa w art. 23 ust. 4 ww. ustawy o lasach. Wyjaśnienie to nie jest zgodne z ustaleniem kontroli NIK, opisanym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 386-390)

2.13. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że pracownicy Wydziału w sposób szczególny nie nadzorowali spełnienia wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej²³. Właściciele lasów, planujący pozyskanie drewna w sezonie lęgowym, są pouczani przez pracowników Starostwa o konieczności lustracji drzewostanu pod kątem występowania lęgów ptaków oraz że w przypadku stwierdzenia gniazdowania ptaków lub gatunków chronionych, należy wstrzymać planowaną wycinkę aż do zakończenia sezonu lęgowego. Podał, że pracownicy Starostwa przed wycinką drzew nie dokonywali inwentaryzacji przyrodniczej.

(akta kontroli str. 430-433)

2.14. W okresie objętym kontrolą Starostwo nie dokonywało zgłoszeń do właściwych organów w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności SP.

(akta kontroli str. 386-390)

2.15. W Starostwie nie opracowano procedur doradztwa właścicielom lasów w zakresie realizacji zadań przewidzianych w UPUL. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że doradztwo to realizowane jest podczas dyżurów pracowników w urzędach gmin. Zainteresowani właściciele lasów są informowani o zadaniach

²² Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.

²³ Dz. U. poz. 2408.

określonych w UPUL i sposobie ich wykonania. Mogą oni również skorzystać z doradztwa w Wydziale RLŚ Starostwa.

(akta kontroli str. 386-390)

2.16. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału RLŚ, w lasach niestanowiących własności SP nie były podejmowane działania, mające na celu przeciwdziałanie suszy. Starostwo nie posiada informacji w tym zakresie oraz nie posiada informacji o wystąpieniu szkód spowodowanych suszą w tych lasach. Naczelnik wskazał, że na terenie Powiatu zagrożenie powodzią występuje w tzw. Dolinie Opolskiej (teren gmin Wilków i Łaziska) oraz Dolinie Józefowskiej (teren gminy Józefów nad Wisłą) i związane jest z możliwością uszkodzenia lub przerwania wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły. Na obszarach tych, z uwagi na intensywne użytkowanie rolnicze, występują jedynie niewielkie powierzchnie lasów niestanowiących własności SP. Tereny leśne są chronione przez ogólną infrastrukturę przeciwpowodziową związaną z rzeką Wisłą.

(akta kontroli str. 386-390, 472-473)

2.17. Różnica pomiędzy urządzoną powierzchnią lasów a powierzchnią lasów zawartą w rejestrze gruntów i budynków, prowadzonym przez Starostę Opolskiego, wynosi ponad 2 tys. ha na korzyść powierzchni wykazanej w dokumentacji urządzeniowej. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału RLŚ wynika to z faktu, że pomimo ogólnego zapisu art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, że w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i UPUL, przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne²⁴ nie dają możliwości wprowadzenia z urzędu do ewidencji gruntów zmian powierzchni leśnej, wskazanych w tej dokumentacji. Naczelnik Wydziału GKK podała, że wprowadzenie zmian z urzędu możliwe jest tylko w toku modernizacji ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej na obszarze poszczególnych obrębów ewidencyjnych (uregulowanej w art. 24a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne), bądź podczas okresowej weryfikacji danych geodezyjnych (§ 54 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁵). Jednak z uwagi na to, że zarówno prace modernizacyjne, jak i weryfikacyjne są bardzo kosztowne, ich sfinansowanie nie jest możliwe ze środków własnych Powiatu. Dodała, że z uwagi na koszty, wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów zmienionych użytków gruntowych na wniosek ich właścicieli nie cieszy się zainteresowaniem.

Naczelnik Wydziału GKK wskazała, że na potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane w ww. zakresie w trakcie kontroli NIK, dokonano wrywkowego sprawdzenia informacji zawartych w wykazach rozbieżności między stanem faktycznym na gruncie a ewidencją gruntów, wchodzących w skład UPUL. W wyniku tej weryfikacji ustalono, że w większości przypadków różnice między ewidencją gruntów a stanem na gruncie wynikały z faktu, że dane wykazane w ewidencji gruntów pochodzą z czasów założenia ewidencji, tj. lat 60-tych.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że Wydział w specjalny sposób nie weryfikuje aktualności danych w ewidencji gruntów i budynków w zakresie lasów niestanowiących własności SP, natomiast aktualność UPUL jest weryfikowana podczas bieżących prac z tymi dokumentami.

(akta kontroli str. 434-437, 448-461)

2.18. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że Starostwo realizuje nadzór nad lasami niestanowiącymi własności SP wyłącznie w granicach administracyjnych powiatu. Nie analizowano, czy występują podstawy do zastosowania art. 5 ust. 2 ustawy,

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 276, ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 393.

zgodnie z którym nadzór nad gospodarką w lasach, przez które przebiega granica powiatów, sprawuje starosta, na terenie którego znajduje się większa część lasu. Od sąsiednich starostw nie wpłynęły również żadne sygnały o możliwości zastosowania takiego rozwiązania.

(akta kontroli str. 444-447)

2.19. Dane dotyczące powierzchni gruntów leśnych, wykazane w sprawozdaniach statystycznych L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych), sporządzonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, nie wynikały z posiadanej przez Starostwo dokumentacji. Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału RLŚ, część sprawozdań dotyczącą pielęgnowania lasu sporządzano na podstawie dokumentacji stwierdzającej legalność pozyskanego drewna. Jako dokumentację źródłową sprawozdań, do kontroli przedłożono jedynie wypełnione przez pracowników formularze tego sprawozdania, sporządzone dla poszczególnych gmin.

(akta kontroli str. 424-428, 434-437,)

2.20. Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że Starostwo w ramach nadzoru nad lasami, podejmowało współpracę z Nadleśnictwem Kraśnik, Nadleśnictwem Puławy, a od 2018 r. współpracuje również (w zakresie opracowania UPUL) z Generalną Dyрекcją Lasów Państwowych w Warszawie. W ramach współpracy z Nadleśnictwem Kraśnik pracownicy Starostwa prowadzili działania monitorujące występowanie kornika ostrozębnego, polegające na wieszaniu pułapek feromonowych oraz obserwacji liczebności szkodników. Powiat Opolski na podstawie zawartych umów i porozumień prowadzi również działalność edukacyjną dzieci i młodzieży²⁶, dotyczącą ochrony lasów.

(akta kontroli str. 444-456)

2.21. Do głównych utrudnień w realizacji zadań w zakresie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa Starosta Opolski zaliczył:

- bardzo duże rozdrobnienie powierzchni leśnej (na łączną powierzchnię lasu należącą do jednego właściciela niejednokrotnie składa się kilkanaście niewielkich działek położonych w różnych częściach kompleksu leśnego),
- brak oznaczenia granic nieruchomości,
- dużą liczbę współwłaścicieli działek leśnych, utrudniającą prowadzenie jakiegokolwiek postępowania administracyjnego,
- nieuregulowany stan prawny wielu działek (brak postępowań spadkowych),
- małe zainteresowanie właścicieli działek na etapie przedłożenia do wglądu projektu UPUL.

(akta kontroli str. 448-456)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo posiadania wiedzy o braku zgodności dokumentacji urządzenia lasu ze stanem faktycznym, w Starostwie nie dokonywano zmian w tej dokumentacji. Przyjmując dwa wnioski o zmianę lasu na użytek rolny, wskazujące na błędy w dokumentacji urządzeniowej, w jednym przypadku prowadzono czynności zgodnie z procedurą właściwą dla zmiany lasu na użytek rolny, a następnie postępowanie umorzono, uznając za bezprzedmiotowe, w drugim przypadku – pozostawiano wniosek bez rozpatrzenia w związku z niedostarczeniem dokumentów.

W uzasadnieniu decyzji nr RLŚ.6123.3.1.2020 z 5.03.2020 r., orzekającej o umorzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji zezwalającej na zmianę lasu na użytek rolny na powierzchni 0,23 ha, obejmującej część dwóch działek (0,03 ha

²⁶ Porozumienia podpisane z: Nadleśnictwem Kraśnik, Zespołem Lubelskich Parków Krajobrazowych, Muzeum Regionalnym w Kluczkowicach.

i 0,20 ha), położonych w gminie Opole Lubelskie, w stosunku do działki o powierzchni 0,20 ha wskazano, że dokumentacja urzędzeniowa ze względu na uproszczony charakter może zawierać zapisy niezgodne ze stanem faktycznym na gruncie. Stwierdzono, że z ustalonego w toku postępowania administracyjnego stanu faktycznego wynika, że grunt wskazany przez wnioskodawcę, oznaczony jako leśny w ewidencji gruntów i budynków, jest trwale pozbawiony roślinności leśnej, a stan taki trwa co najmniej kilkadziesiąt lat.

W postępowaniach, prowadzonych z wniosków wskazujących na błędy w UPUL, żądano przedłożenia wszystkich dokumentów niezbędnych do zmiany lasu na użytek rolny, np. uzasadnienia szczególnej potrzeby zmiany lasu na użytek rolny oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W jednym przypadku pozostawiono wniosek bez rozpatrzenia w związku z niedostarczeniem przez wnioskodawcę tych dokumentów.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że w dotychczasowej praktyce w Starostwie nie podejmowano czynności zmierzających do zmiany dokumentacji urzędzeniowej w przypadku potwierdzania rozbieżności pomiędzy jej zapisami a stanem faktycznym na gruncie. Wydawane były jedynie decyzje w ramach postępowań prowadzonych w zakresie zmiany lasu na użytek rolny. Zaznaczył, że przy tak dużej powierzchni lasów zdarzają się błędy w dokumentacji urzędzeniowej. Wynikają one z bardzo dużego rozdrobnienia działek, mozaikowości użytków w terenie (przeplatanie się gruntów ornych, leśnych, łąk i pastwisk) lub trudności z dokładnym określeniem granic działek. Z uwagi na to, że właściciele działek objętych projektem nie zawsze korzystają z możliwości zapoznania się z dokumentem oraz wniesienia uwag (np. dotyczących stanu faktycznego na gruncie), to błędy te są faktycznie niemożliwe do wychwycenia na etapie przyjmowania dokumentacji. Zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 23 ustawy o lasach, nawet niewielka zmiana w UPUL dotycząca jednej lub kilku działek, wymaga pełnej procedury określonej dla sporządzenia UPUL. Aneksowanie UPUL wymaga wyłonienia podmiotu, który posiada odpowiednie kwalifikacje, a projekt aneksu podlega wyłożeniu i opiniowaniu w pełnym zakresie. Z tego powodu w Starostwie nie było do tej pory przypadku sporządzania aneksu do UPUL w myśl art. 23 ust. 1 ustawy o lasach. Wszelkie zmiany w użytkowaniu gruntów leśnych, które pojawiają się w okresie obowiązywania dokumentacji urzędzeniowej, są rozpatrywane przy opracowywaniu kolejnej dokumentacji urzędzeniowej. Według Naczelnika, takie rozwiązanie wydaje się rozwiązaniem racjonalnym, szczególnie gdy ważność dokumentacji urzędzeniowej zbliża się do końca. Naczelnik dodał, że w przedmiotowej sprawie użytkowanie rolne gruntów wskazanych w ewidencji jako las miało, według wnioskodawcy, miejsce już w czasie sporządzenia dokumentacji urzędzeniowej, jednak strona nie skorzystała z możliwości wniesienia uwag i zastrzeżeń.

W kwestii przyjęcia wniosku jako dotyczącego zmiany lasu na użytek rolny stwierdził, że wynikało to ze wskazanej w nim podstawy prawnej oraz zawartej prośby o zamianę lasu na użytek rolny. Wniosek nie zawierał żądania dotyczącego zmiany dokumentacji urzędzeniowej poprzez wykonanie aneksu.

NIK zauważa, że zgodnie z art. 9 Kpa, a także § 49 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa, jego pracownicy są obowiązani do należytego i wyczerpującego informowania stron postępowania administracyjnego o okolicznościach faktycznych i prawnych mogących mieć wpływ na sposób załatwienia sprawy, a w szczególności do udzielania informacji niezbędnych do załatwienia danej sprawy i wyjaśnienia treści obowiązujących przepisów prawa. Ponadto ustawa o lasach nie przewiduje trybu wnioskowego do dokonywania zmian w dokumentacji urzędzenia lasu.

(akta kontroli str. 3-22, 223-226, 230-238, 438-443)

2. Naczelnik Wydziału GKK w piśmie nr GKK.66400.1.2020 z 7.01.2020 r., stanowiącym odpowiedź na pismo w sprawie zmiany w ewidencji gruntów i budynków działki wskazanej jako las na działkę użytkowaną rolniczo, niezgodnie z posiadaną dokumentacją podała, że decydująca w sprawie jest decyzja Starosty wydana na podstawie art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o lasach, orzekająca zmianę lasu na użytek rolny. Natomiast zgodnie z dokumentacją urządzeniową lasu, działka ta została wykazana do przekwalifikowania, więc wydanie ww. decyzji przez Starostę było nieuzasadnione.

Według art. 9 Kpa organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Naczelnik Wydziału GKK w złożonych wyjaśnieniach przyznała, że w przywołanym piśmie zakradł się błąd, ponieważ dla tej działki jest już możliwe przeprowadzenie postępowania gleboznawczej klasyfikacji gruntów (po sporządzeniu stosownej dokumentacji dla celów ewidencyjnych), które zakończy się wydaniem decyzji ustalającej gleboznawczą klasyfikację gruntów dla innego użytku niż las.

(akta kontroli str. 230-233, 457-461)

3. Posiadając wiedzę o wycince drzew na powierzchni 0,1743 ha położonej na terenie Chodelskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, prowadzący postępowanie o zmianę lasu na użytek rolny na tej powierzchni pracownicy Wydziału RLŚ, nie ustalili kto i na jakiej podstawie jej dokonał lub nie skierowali zawiadomienia do odpowiednich organów w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia lub przestępstwa. Nie wydali też decyzji nakazującej dokonanie nasadzeń. Przyjęli jedynie wyjaśnienia właścicieli, że „w momencie zakupu nieruchomości na powierzchni tej rośło kilka drzew, po których pozostały pnie”.

W decyzji RLŚ.6123.3.1.2018 z 16.07.2018 r. orzekającej o umorzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji zezwalającej na zmianę lasu na użytek rolny stwierdzono, że powierzchnia wskazana w UPUL jako las nie spełnia warunków określonych w art. 3 ustawy o lasach. Przywołano definicję lasu, według której grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej jest lasem, o ile jest przeznaczony do produkcji leśnej.

W UPUL sporządzonym według stanu na 20.07.2012 r. wnioskowana do zmiany powierzchnia była zalesiona, dominowała na niej olszyna w wieku 55 lat, wskazanie gospodarcze dotyczyło trzebieży późnej.

Stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk, ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że postępowanie zakończone przedmiotową decyzją było prowadzone przez osoby, które nie są już pracownikami Starostwa. Z tego powodu nie jest w stanie wyjaśnić, dlaczego nie ustalono kto i na jakiej podstawie dokonał wycinki drzew na wnioskowanej do zmiany powierzchni oraz dlaczego, mając na uwadze stwierdzony podczas oględzin brak nasadzeń, nie wydano decyzji nakazującej ponowne wprowadzenie drzew.

Według byłej Naczelnik Wydziału RLŚ, pracownik prowadzący postępowanie jest zobowiązany do działania w zakresie przedmiotu objętego tym postępowaniem.

Skoro sprawa dotyczyła zmiany lasu na użytek rolny to pracownik merytoryczny nie jest zobowiązany do prowadzenia działań wyjaśniających inne aspekty sprawy.

(akta kontroli str. 251-260, 438-443, 465-466, 474-497)

4. W dniu 8.11.2018 r. były Wicestarosta Opolski podpisał decyzję GKK.6626.20.2018, orzekającą o ustaleniu gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz użytków gruntowych dla dziewięciu działek w gminie Chodel. Zmieniono tym samym dane w zakresie klas bonitacyjnych i użytków gruntowych, w szczególności w miejsce danych wskazujących las wykazano łąki, pomimo że działki te były objęte UPUL. Ustalono, że przygotowujący tę decyzję pracownik Wydziału GKK nie dokonał sprawdzenia stanu faktycznego. W uzasadnieniu decyzji powołano się na protokół przeprowadzenia aktualizacji klasyfikacji gruntów z dnia 15.09.2018 r., w którym wskazano że właściciele działek uzyskali decyzję Starosty zezwalającą na zmianę użytkowania z leśnego na rolny.

To stwierdzenie było niezgodne ze stanem faktycznym. Wydział RLS od 22.08.2018 r. prowadził w tej sprawie postępowanie, dotyczące zmiany lasu na użytek rolny, w wyniku którego w dniu 14.11.2018 r. wydano decyzją odmowną.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach, w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu. Według art. 77 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Naczelnik Wydziału GKK wyjaśniła, że według oświadczenia pracownika prowadzącego postępowanie w przedmiotowej sprawie, projekt decyzji GKK.6626.20.2018 został przygotowany na polecenie byłego Zastępcy Starosty Opolskiego, a brak kontroli decyzji zezwalającej na zmianę lasu na użytek rolny, przywołanej w protokole klasyfikatora, wynikał z konieczności szybkiego przygotowania projektu decyzji. Naczelnik dodała, że nie brała udziału w przygotowaniu projektu decyzji, jak również jej nie parafowała i nie podpisywała.

Według wyjaśnień byłego Wicestarosty Opolskiego, w związku z powierzonym mu nadzorem nad Wydziałem GKK do jego kompetencji należało podpisywanie decyzji. Przywołana decyzja była przygotowana przez pracownika Wydziału GKK. Podkreślił, że bezpośredni nadzór nad pracownikami sprawuje Naczelnik, a zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego dokumenty przedstawione do podpisu Starosty powinny być uprzednio parafowane przez właściwego Naczelnika Wydziału. Zaznaczył, że zakończył pracę w Starostwie w listopadzie 2018 r., wobec powyższego nie jest w stanie odtworzyć historii podpisywania dokumentów.

(akta kontroli str. 286-290, 457-463)

5. Wydając w dniu 31.12.2018 r. drugą decyzję w sprawie nr RLS.6123.3.1.2018 była Naczelnik Wydziału RLS nie zweryfikowała posiadanych dokumentów i umorzyła prowadzone przez Wydział RLS postępowanie w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, stwierdzając jego bezprzedmiotowość, ze względu na decyzję GKK.6626.20.2018 z dnia 8.11.2018 r. (opisaną w nieprawidłowości nr 4).

Była Naczelnik nie wzięła pod uwagę faktu, że w tej sprawie wydała już decyzję odmowną w dniu 14.11.2018 r., w związku z czym uzasadnienie decyzji GKK.6626.20.2018 było niezgodne z prawdą.

Według art. 77 § 1 Kpa, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Naczelnik Wydziału RLS wyjaśnił, że przedmiotowe postępowanie było prowadzone przez ówczesną Naczelnik Wydziału RLS, która nie konsultowała żadnych czynności podejmowanych w tej sprawie z innymi pracownikami, dlatego też nie

posiada wiedzy, umożliwiającej udzielenie odpowiedzi, co do zasadności podejmowanych działań.

Była Naczelnik Wydziału RLŚ, w udzielonych wyjaśnieniach, nie odniosła się do pytania NIK w sprawie przesłanek przyjęcia za podstawę umorzenia postępowania RLŚ.6123.3.1.2018, opierającej się na niezgodnym ze stanem faktycznym uzasadnieniu decyzji GKK.6626.20.2018 z dnia 8.11.2018 r. Wskazała, że żądanie strony o zmianę lasu na użytek rolny zostało spełnione w innym trybie i postępowaniu, a decyzja o umorzeniu prowadzonego przez nią postępowania została ustalona z zespołem prawnym Starostwa.

(akta kontroli str. 286-293, 305-308, 465-466, 477-497)

6. Sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych), sporządzone za lata 2017-2019, zawierały niezgodne ze stanem faktycznym dane na temat powierzchni gruntów leśnych położonych na terenie Powiatu, a brak rejestru świadectw legalności i cechowania drewna utrudniał sprawdzalność danych wykazanych w drugiej części sprawozdania, dotyczącej hodowli lasu i pozyskania drewna:

W dziale pierwszym sprawozdań sporządzonych za trzy kolejne lata 2017-2019, wykazano, że powierzchnia zalesiona zajmuje obszar 11.688,12 ha (według UPUL – 11.306,99 ha, a według ISL – 113,53 ha) i stanowi własność osób fizycznych (11.088,12 ha), wspólnot gruntowych (593 ha), spółdzielni (1 ha) i pozostałych osób prawnych (6 ha).

Z ustaleń kontroli wynika, że przyjmując dane na koniec 2019 r., powierzchnia lasów niestanowiących własności SP (stanowiących własność osób fizycznych i prawnych) wynosiła ogółem 12.982,09 ha (powierzchnia urządzona według UPUL i ISL – 12.973,83 ha). Lasy osób fizycznych zajmowały powierzchnię 12.331,95 ha, wspólnot gruntowych 579 ha, spółdzielni 1 ha, j.s.t. 56,14 ha, własność pozostałych osób prawnych stanowiły lasy o powierzchni 14 ha.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że wskazanie w sprawozdaniach L-03 danych niezgodnych ze stanem faktycznym było wynikiem przyjęcia błędnej powierzchni w poszczególnych gminach. Błąd ten został spowodowany tym, że sporządzając sprawozdania za poszczególne lata, odnoszono się do sprawozdania z poprzedniego roku i na jego podstawie dokonywano korekty danych roku bieżącego. Przyjęte dużo wcześniej do sprawozdania dane były błędne i błędy te były corocznie powielane. Wskazał, że trudno jest ustalić, na podstawie jakiego źródła danych pracownik sporządzający sprawozdania L-03 w poprzednich latach, przyjął dane dotyczące powierzchni lasów. Z analizy dokumentacji wynika, że pracownik ten nie weryfikował zgodności podawanych danych z danymi zawartymi w dokumentacji urzędniczej, a po jego przejściu na emeryturę w 2018 r. w dalszym ciągu podawano dane, przyjmując, że dane zgłoszone w latach ubiegłych są poprawne. Dodał, że sporządzone w ten sposób sprawozdania dotyczące okresu objętego kontrolą, nie odpowiadają ani danym z ewidencji gruntów, ani danym zawartym w dokumentacji urzędniczej.

NIK zauważył ponadto, że sprawdzenie poprawności danych wykazanych w drugiej części sprawozdania L-03, dotyczących hodowli lasu, m.in. pielęgnowania lasu, powierzchni objętej trzebieżami oraz pozyskiwania drewna, wymagałoby analizy 1.891 świadectw wystawionych w 2017 r. oraz odpowiednio 1.601 i 1.779 tych dokumentów wystawionych w latach 2018-2019. Wynikało to z nieprowadzenia w Starostwie rejestru tych świadectw, który zdaniem NIK z jednej strony zapewniałby kontrolę i weryfikację samych świadectw, z drugiej zaś zawierał podstawowe dane, niezbędne do sporządzenia sprawozdania L-03.

Naczelnik Wydziału RLS potwierdził, że w zakresie rejestrowania świadectw legalności nie przyjęto szczególnych procedur, nie prowadzono ich rejestru, a wydawanie świadectw nie zostało objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania.

(akta kontroli str. 103-104, 343-353, 434-437, 444-447)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie nie opracowano procedur kontroli realizacji przez właścicieli lasów niestanowiących własności SP obowiązków wynikających z ustawy o lasach, nie sporządzano także dokumentacji potwierdzającej ich realizację podczas dokonywania czynności bieżących w terenie. Pomimo stwierdzenia niezgodnej z UPUL wycinki drzew nie podjęto działań mających na celu wyjaśnienie zaistniałej sytuacji. Nierzetelnie prowadzono cztery z siedmiu wszczętych postępowań administracyjnych. Dokumentacja urzędzeniowa lasów zawierała błędy, które pomimo ich potwierdzenia, nie były korygowane. Sprawozdania statystyczne, sporządzone za lata 2018-2020, zawierały nierzetelne dane na temat powierzchni lasów i dokumentacji urzędzeniowej, gdyż nie znajdowały potwierdzenia w dokumentacji Starostwa. Utrudnienie weryfikacji zawartych w tych sprawozdaniach informacji na temat hodowli i pielęgnowania lasu wynikało z nieprowadzenia przez Starostwo zbiorczego zestawienia świadectw legalności i certyfikacji drewna.

W okresie objętym kontrolą prawidłowo prowadzono działania w zakresie sporządzenia dokumentacji urzędzeniowej lasów. Zgodnie z przepisami ustawy o lasach, na podstawie sporządzonych ISL wszczynano postępowania administracyjne, mające na celu określenie zadań z zakresu gospodarki leśnej przez właścicieli lasów rozdrobnionych. Pracownicy Starostwa prowadzili działania monitorujące występowanie szkodników, a Starosta bez zbędnej zwłoki, na wniosek nadleśniczego, zarządził wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych.

OBSZAR

3. Przeprowadzanie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą wydano sześć decyzji administracyjnych (wszystkie dotyczyły zmiany lasu na użytek rolny) oraz wszczęto 36 postępowań w sprawie określenia zadań z zakresu gospodarki leśnej zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. Od dwóch wydanych decyzji strona złożyła odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie (dalej: SKO), które po ich rozparzeniu orzekło: w pierwszym przypadku – stwierdzenie nieważności decyzji, a w drugim – uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Ponieważ dwie zaskarżone decyzje dotyczyły jednego wniosku o zmianę lasu na użytek rolny, Starostwo, po uzyskaniu orzeczenia SKO, wydało jedną decyzję zmieniającą las na użytek rolny.

(akta kontroli str. 268-337, 400)

3.2. Na podstawie analizy wszystkich postępowań o zmianę lasu na użytek rolny, pod kątem zgodności prowadzonego postępowania z przepisami Kpa, ustalono, że:

- wzywano wnoszącego podanie do usunięcia braków formalnych, wyznaczając jednocześnie termin nie krótszy niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków w terminie spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia;
- informowano stronę postępowania o każdym przypadku wystąpienia konieczności przedłużenia postępowania, wskazując nowy termin załatwienia sprawy (czas prowadzenia postępowań, do dnia wydania decyzji, wynosił od 35 do 84 dni);

- w określonym przepisami terminie informowano strony o planowanym miejscu i terminie dokonania oględzin, a sporządzone protokoły oględzin zawierały wszystkie wymagane elementy;
- sporządzano protokoły z czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy;
- w przypadku jednego z postępowań wydane zostały dwie decyzje. Przed wydaniem pierwszej decyzji o prowadzonym postępowaniu nie zawiadomiono wszystkich stron postępowania, uniemożliwiając tym samym czynne w nim uczestnictwo, czy wgląd w akta sprawy. Pomimo wydania ww. decyzji i jej prawomocności, nadal prowadzono postępowanie, które zakończono wydaniem kolejnej decyzji (o umorzeniu);
- w dwóch przypadkach, opisanych w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* obszaru drugiego niniejszego wystąpienia, nierzetelnie rozpatrzono materiał dowodowy, naruszając tym samym art. 77 § 1 Kpa;
- w żadnym z prowadzonych postępowań nie przestrzegano uregulowań, wynikających z przepisów RODO.

(akta kontroli str. 223-337, 403-404)

3.3. W kontrolowanym okresie w Starostwie nie prowadzono postępowań egzekucyjnych, co wynikało z niewystąpienia sytuacji niezrealizowania wydanych przez Starostę decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Z naruszeniem przepisów Kpa Starostwo wydało dwie decyzje dotyczące zmiany lasu na użytek rolny, tj.:

- wydając decyzję RLŚ.6123.3.1.2018 z 14.11.2018 r. odmawiającą zmiany lasu na użytek rolny na wnioskowanej powierzchni 0,72 ha, znajdującej się na części działek położonych w gminie Chodel²⁷, wbrew art. 10 § 1 Kpa zaniechano poinformowania współwłaścicieli jednej z działek, jako strony, o wszczęciu postępowania w przedmiocie zmiany sposobu użytkowania powierzchni z lasu na użytek rolny. Nie zapewniono tym samym wszystkim stronom czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W uzasadnieniu wydanej w postępowaniu odwoławczym decyzji nr SKO.41/4401/LE/2018 z 23.01.2019 r., SKO w Lublinie wskazało, że brak zawiadomienia wszystkich właścicieli nieruchomości, objętych wnioskiem o zmianę lasu na użytek rolny, o toczącym się postępowaniu oraz o możliwości czynnego w nim udziału, a także brak skierowania do nich decyzji administracyjnej, stanowi istotne naruszenie przepisów postępowania (art. 10 § 1 Kpa, art. 28 Kpa, art. 61 § 4 Kpa), mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy. SKO orzekło uchylenie decyzji Starosty i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Była Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśniła, że postępowanie było prowadzone zgodnie z utrwaloną praktyką, wypracowaną z zespołem prawnym. Nie jest prawdą, że nie umożliwiono współwłaścicielom działki wypowiedzenia się w sprawie – żądano od wnioskodawców przedłożenia oświadczenia współwłaścicieli o wyrażeniu zgody na zmianę lasu na użytek rolny oraz uzasadnienia szczególnej potrzeby jej dokonania. Decyzja SKO stanowiła

²⁷ W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wnioskodawcy, pomimo prawidłowo doręczonego żądania, nie złożyli w Starostwie oświadczenia współwłaścicieli jednej ze wskazanej do zmiany działek o wyrażeniu zgody na zmianę lasu na użytek rolny wraz z uzasadnieniem jej szczególnej potrzeby.

wytyczne co do sposobu prowadzenia sprawy. Art. 13 ust. 2 ustawy o lasach nie określa wprost działań, jakie winny zostać podjęte w ramach postępowania w sprawie zmiany lasu na użytek rolny;

- pomimo wydania wiążącej decyzji RLŚ.6123.3.1.2018 z 14.11.2018 r., kończącej postępowanie z wniosku o zmianę lasu na użytek rolny, postępowanie to prowadzono nadal, co w konsekwencji spowodowało wydanie kolejnej decyzji w przedmiotowej sprawie nr RLŚ.6123.3.1.2018 z 31.12.2018 r., orzekającej o umorzeniu postępowania²⁸.

Według uzasadnienia decyzji SKO nr SKO.41/453/LE/2019 z 7.02.2019 r. orzekającej nieważność decyzji Starosty Opolskiego z 31.12.2018 r., organ I instancji, orzekając ponownie w tym samym przedmiocie, pomimo obowiązywania w obrocie prawnym wcześniejszej decyzji, dopuścił się naruszenia art. 110 § 1 Kpa, które ma charakter rażący.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że postępowanie zakończone przywołaną decyzją było prowadzone przez ówczesną Naczelnik Wydziału RLŚ. Pozostali pracownicy Wydziału nie byli informowani o poszczególnych etapach postępowania ani o przesłankach podejmowanych czynności i decyzji. W związku z brakiem potwierdzenia w aktach sprawy nie posiadają również wiedzy, czy wydane rozstrzygnięcie było konsultowane z radcą prawnym Starostwa.

Była Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśniła, że wydając w dniu 14.11.2018 r. decyzję RLŚ.6123.3.1.2018 Wydział RLŚ nie miał wiedzy o decyzji GKK.6626.20.2018 z dnia 8.11.2018 r. Wnioskodawcy, pomimo posiadania spełniającej – w uznaniu byłej naczelnik Wydziału RLŚ – ich żądanie decyzji, nadal prowadzili korespondencję w ramach postępowania prowadzonego przez Wydział RLŚ. Decyzja o umorzeniu postępowania została wydana po powzięciu informacji o zmianie lasu na użytek rolny dokonanej w ramach innego trybu i postępowania.

(akta kontroli str. 268-337, 438-443, 465-466, 477-497)

2. Żadne z siedmiu postępowań o zmianę lasu na użytek rolny oraz 36 wszczętych postępowań o wydanie decyzji określających zadania właścicieli lasów rozdrobnionych nie zawierało informacji dotyczących ochrony danych osobowych, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

Naczelnik Wydziału RLŚ wyjaśnił, że informacje o których mowa w przepisach o RODO, umieszczone są na stronie BIP Starostwa. Z tego powodu uznano, że strony wskazanych postępowań administracyjnych posiadają te informacje.

Zgodnie z art. 61 Kpa § 5 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.

(akta kontroli str. 223-337, 339, 444-447)

OCENA CZĄSTKOWA

Podczas prowadzenia wszystkich 43 postępowań, wynikających z nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności SP, Starosta – naruszając art. 61 § 5 Kpa – nie przekazał stronom tych postępowań informacji dotyczących ochrony i przetwarzania danych osobowych. Niezgodne z przepisami Kpa prowadzenie postępowania o zmianę lasu na użytek rolny było przesłanką uchylenia oraz stwierdzenia nieważności wydanych w jego wyniku dwóch decyzji

²⁸ W uzasadnieniu decyzji wskazano na bezprzedmiotowość postępowania, którą ustalono na podstawie bazy danych dotyczących ewidencji gruntów i budynków oraz decyzji Starosty Opolskiego, orzekającej o zmianie klasyfikacji gruntów dla działek wskazanych do zmiany lasu na użytek rolny.

administracyjnych. W pozostałym zakresie postępowania administracyjne o zmianę lasu na użytek rolny prowadzono z zachowaniem przepisów Kpa.

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. Podejmowanie działań mających na celu doprowadzenie do zgodności dokumentacji urządzeniowej lasów ze stanem faktycznym.
2. Rzetelne i zgodne z przepisami prowadzenie postępowań administracyjnych.
3. Podejmowanie działań wyjaśniających, w tym zawiadamianie właściwych organów w przypadku podejrzenia wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności SP.
4. Wykazywanie rzetelnych danych w sprawozdaniu statystycznym 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 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, 12 października 2020 r.

Kontroler
Iwona Pacwa
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis