



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.04.2020

**Pan
Łukasz Reszka
Starosta Świdnicki**

Starostwo Powiatowe w Świdniku
ul. Niepodległości 13
21-047 Świdnik

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świdniku, ul. Niepodległości 13, 21-047 Świdnik (dalej: Starostwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starosta Świdnicki, Łukasz Reszka od 22 listopada 2018 r. (dalej: Starosta) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Dariusz Kołodziejczyk od 1 grudnia 2014 r. do 22 listopada 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 30 września 2020 r.) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/87/2020 z 27 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Starostwa do wykonywania zadań dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa pozwoliło na sprawowanie aktywnego nadzoru wykonywanego przez właścicieli lasów obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. W przypadku wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów, prawidłowo zarządzano wykonanie zabiegów zwalczających i ochronnych. Po uzyskaniu informacji o pozyskaniu drewna pracownik odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru nad lasami w sposób właściwy i rzetelny realizował obowiązek cechowania oraz sporządzał stosowną dokumentację w tym zakresie. Dla lasów stanowiących własność osób fizycznych i wspólnot gruntowych zapewniono wymaganą dokumentację urzędzeniową, natomiast w przypadku lasów gminnych o powierzchni do 10 ha Starostwo nie wywiązało się z obowiązku zlecenia przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasów.

Za nierzetelne uznano zaniechanie przez Starostwo podjęcia czynności administracyjnych w celu wyegzekwowania od właścicieli lasów prywatnych wykonania zadań, których niezrealizowanie w uzgodnionym terminie stwierdzono podczas prowadzonych oględzin lasów (dotyczy to 5% spraw).

Postępowania administracyjne i egzekucyjne, dotyczące zadań nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ i ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r.

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

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

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, dalej: Kpa.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prowadzony nadzór nad gospodarką leśną i dotyczyły głównie nieprzekazania w postępowaniach klauzuli informacyjnej dotyczącej przetwarzania danych osobowych oraz niezapewnienia ochrony danych osobowych w stopniu wymaganym przez przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe

1.1. Starostwo sprawuje nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (dalej: nadzór nad gospodarką leśną) we własnym zakresie. Zgodnie z § 17 regulaminu organizacyjnego Starostwa, stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Powiatu nr 18/3/19 z dnia 29 stycznia 2019 r., sprawy z zakresu gospodarki leśnej przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa (dalej: WOŚ). W wydziale tym utworzono stanowisko do spraw gospodarki leśnej i prawa łowieckiego (dalej: Leśnik). Starosta nie zawierał porozumienia, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶, z nadleśniczym w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną.

Współpraca WOŚ przy realizacji zadań nadzoru nad gospodarką leśną z Wydziałem Budownictwa i Geodezji (dalej: WBG) polegała na ustaleniu warunków udostępnienia bazy danych ewidencji gruntów i kopii map ewidencyjnych (czy koszty ponosi wykonawca, czy udostępniane są bezpłatnie) przed rozpoczęciem postępowania w sprawie wyboru wykonawcy dokumentacji urządzeniowej. WBG informowany był również o zatwierdzeniu uproszczonych planów urządzania lasów (dalej UPUL) i o skutkach wynikających z art. 20 ust. 2 ustawy o lasach.

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik WOŚ, po wykonaniu oceny udatności upraw leśnych (art. 14 ust. 7 ustawy o lasach) na gruntach rolnych zalesionych na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich⁷, a następnie po wykonaniu operatów aktualizacji klasyfikacji gruntów, WOŚ zwracał się do WBG o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie przekwalifikowania gruntów rolnych na leśne i wydania stosownych decyzji.

(akta kontroli str. 19-26, 40-41)

1.2. Pod nadzór Starosty podlegały lasy o powierzchni 2,84 tys. ha. Nadzór ten wykonywała jedna osoba, zajmująca stanowisko Leśnika, posiadająca odpowiednie przygotowanie i doświadczenie zawodowe do wykonywanych zadań⁸. Do jego obowiązków należały sprawy z zakresu gospodarki leśnej oraz prawa łowieckiego, a od lutego 2020 r. również sprawy wynikające z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹ oraz ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁰. Do zadań Leśnika

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427.

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

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

⁷ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 217).

⁸ Posiadał on tytuł technika leśnego, inżyniera leśnictwa w specjalności gospodarka leśna, doświadczenie zawodowe zdobył podczas stażu i praktyk w nadleśnictwach. W 2014 r. odbył kurs dokształcający „Procedury administracyjne, techniki prawodawcze, ochrona środowiska, gospodarka nieruchomościami i zagospodarowanie przestrzenne w jednostkach samorządu terytorialnego”.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm. (dalej: ustawa o dostępie do informacji o środowisku).

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.

należało m.in.: nadzór nad gospodarką leśną na terenie powiatu, w tym nadzór wykonania zatwierdzonych UPUL; wydawanie decyzji nakazujących wykonanie zadań zawartych w UPUL oraz decyzji określających zadania z zakresu gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu (dalej: ISL); wydawanie decyzji nakazujących wykonanie zadań mających na celu trwale utrzymywanie lasów i zapewnienie ciągłości ich użytkowania; cechowanie drewna pozyskiwanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa i wydawanie świadectw legalizacji drewna; przygotowywanie dokumentacji zlecającej wykonanie projektów UPUL i inwentaryzacji stanu lasu; wydawanie decyzji zezwalających na pozyskiwanie drewna wykraczające poza plan urządzenia lasu, w przypadkach losowych; wprowadzanie do publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie; udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie.

(akta kontroli str. 8-14, 27)

Zgodnie z wyjaśnieniem Leśnika, wykonywane przez niego zadania polegały głównie na pracy w terenie, tj. legalizacji, oględzinach, kontrolach. Sprawuje on nadzór nad 2,84 tys. ha lasów położonych w 58 miejscowościach, na terenie pięciu gmin powiatu świdnickiego. W związku z małymi kompleksami rozlokowanymi na terenie całego powiatu, nadzór wymaga nieustannych wyjazdów i pracy w terenie, na które przeznaczal cztery dni w tygodniu. Jak podkreślił, położenie miasta Świdnik determinowało pokonywanie, w ramach wykonywania obowiązków służbowych, nawet kilkuset kilometrów tygodniowo. Do jego obowiązków należało również prowadzenie dokumentacji spraw oraz prowadzenie dokumentacji związanej z lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, a także sprawami związanymi z łowiectwem. Na czynności te przeznaczal jeden dzień w tygodniu.

(akta kontroli str. 53)

1.3. Zarówno Leśnik, jak i jego bezpośredni przełożony, nie byli właścicielami lasów położonych na terenie Starostwa.

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik WOŚ, w Starostwie nie wprowadzono żadnych wewnętrznych regulacji w zakresie sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w przypadku konfliktu interesów w sytuacjach, o których mowa w art. 24 § 1 Kpa. Nie wystąpiła bowiem taka sytuacja faktyczna, w której pracownik bezpośrednio zajmujący się nadzorem lub naczelnik podlegałby wyłączeniu od udziału w postępowaniu, z uwagi na sytuacje wymienione w punktach 1-7 art. 24 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 40, 55)

1.4. Plan wydatków na realizację zadań związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wynosił 53,3 tys. zł w 2018 r., 56,3 tys. zł w 2019 r. i 61,5 tys. zł w 2020 r. Koszty realizacji tych zadań w 2018 r. wyniosły 52,7 tys. zł (18,57 zł na 1 ha); 2019 r. – 53 tys. zł (18,7 zł), do końca czerwca 2020 r. – 28,8 tys. zł (10,1 zł). Poniesione zostały głównie na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (ok. 90% kosztów ogółem) oraz podróże służbowe. Plan finansowy był zmieniany w miarę potrzeb. Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnik WOŚ, zaplanowane w budżecie środki pozwalały na realizację wszystkich zaplanowanych zadań z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi.

Koszty podróży służbowych w ramach wykonywania zadań nadzoru nad gospodarką leśną wyniosły: w 2018 r. 6,6 tys. zł; w 2019 r. 5,3 tys. zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) 3,6 tys. zł, składały się na nie koszty paliwa oraz napraw samochodu udostępnionego Leśnikowi przez Starostwo. Zgodnie z informacją Naczelnik WOŚ, Leśnik dojeżdża do miejsc wykonywania obowiązków samochodem służbowym przeznaczonym do tego celu. Zasady korzystania przez

pracowników z samochodów służbowych uregulowano zarządzeniami Starosty¹¹. Każdorazowy wyjazd odbywa się na podstawie polecenia wyjazdu. Samochód ten codziennie parkowany był w garażu Starostwa. Koszty paliwa rozliczane były na podstawie kart drogowych.

(akta kontroli str. 32-33, 41)

1.5. Obowiązującą dokumentację urządzeniową dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa opracowano w latach 2011-2013 oraz w 2020 r., dla powierzchni 2,45 tys. ha, stanowiącej ok. 86% lasów podlegających pod nadzór Starosty. Łączne koszty jej opracowania, sfinansowane środkami własnymi Starostwa, wyniosły 104,4 tys. zł. Dokumentacja obejmuje 49 UPUL w czterech gminach oraz trzy ISL (3,1 ha) w dwóch gminach. Opracowana została dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych oraz wspólnot gruntowych. W przeliczeniu na 1h lasu objętego dokumentacją urządzeniową, koszt opracowania UPUL wyniósł 42,51 zł, a ISL 38,67 zł.

W 2020 r. Starostwo sporządziło ISL dla jednego obrębu o powierzchni 2,4 ha (koszt 88,19 zł) oraz przystąpiło do opracowania UPUL dla lasów należących do osób fizycznych oraz wspólnot gruntowych z terenu gminy Trawniki (ok. 390 ha, wartość umowy 36,72 zł/ha powierzchni, na którą wykonano UPUL i ILS). Dla lasów tych UPUL obowiązywał do końca 2019 r. i dotyczył 387 ha.

(akta kontroli str. 31-34, 41-42)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania Starostwa w zakresie przygotowania organizacyjnego, kadrowego i finansowego do realizacji zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywania zadań związanych z gospodarką leśną

2.1. Starosta sprawował nadzór nad 2,84 tys. ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, stanowiących prawie 7,4 tys. działek leśnych, należących do ponad 10,6 tys. właścicieli. Szacunkowy¹² przeciętny wiek drzewostanów wynosił 60 lat, a szacunkowa przeciętna ich zasobność 215m³/ha. Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, wszystkie lasy prywatne położone na terenie powiatu świdnickiego, przylegające do lasów państwowych, stanowiące integralnie kompleksy leśne, zostały zaliczone do II kat. zagrożenia pożarowego.

(akta kontroli str. 32-33, 37)

2.2. Dokumentacją urządzeniową, według stanu na początek sierpnia 2020 r., objęto ok. 86% lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa podlegających pod nadzór Starosty. Starostwo w sierpniu 2020 r. posiadało obowiązujące UPUL dla gruntów stanowiących własność osób fizycznych i wspólnot gruntowych, położonych na terenie gmin Świdnik i Rybczewice (UPUL Świdnik z 2011 r., na lata 2012-2021), gminy Melgiew (UPUL Melgiew z 2012 r., na lata 2013-2022) oraz gminy Piaski (UPUL Piaski z 2013 r., na lata 2014-2023). UPUL dla gminy Trawniki (UPUL Trawniki) stracił ważność z dniem 31 grudnia 2019 r., a opracowanie nowego UPUL dla tej gminy Starosta zlecił umową z dnia 22 stycznia 2020 r., w której określono termin realizacji zadania do 30 października 2020 r.

Zamówienia na opracowanie UPUL dla gruntów stanowiących własność osób fizycznych i wspólnot gruntowych, położonych na terenie 8 obrębów geodezyjnych

¹¹ Zarządzenie nr 13/13 z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie zasad delegowania oraz rozliczania kosztów związanych z podróżami służbowymi pracowników oraz zarządzenie nr 4/13 z dnia 21 stycznia 2013 r. w sprawie zasad korzystania z samochodów służbowych w Starostwie Powiatowym w Świdniku.

¹² Ze względu na dużą liczbę zmiennych w danych zawartych w UPUL, informacje dotyczące wieku i zasobności podano na podstawie zestawienia RU-3.2a z Banku Danych o Lasach.

gminy Trawniki, udzielono na podstawie regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych wartości kwoty 30 000 euro, stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia Starosty Świdnickiego nr 7/16 z dnia 8 lutego 2016 r. Wyboru wykonawcy dokonano, stosując kryterium najniższej ceny, spośród ofert nadesłanych przez trzech wykonawców, do których Starostwo skierowało zapytania ofertowe. Jak wyjaśniła Naczelnik WOŚ, wszystkie podmioty, do których zostały skierowane zapytania ofertowe, należą do znanych ogólnie wykonawców UPUL, których można zaliczyć do specjalistycznych jednostek urzędzeniowych, o których mowa w art. 19 ust. 5 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 56-77)

Obowiązujące UPUL zaopiniowane zostały pozytywnie przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Świdnik. Do UPUL Melgiew Nadleśniczy zgłosił uwagi, które zostały uwzględnione poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian redakcyjnych w treści UPUL, dotyczyły one np. opisu skrótów wskazań gospodarczych oraz wskazania podmiotu sprawującego nadzór nad gospodarką leśną. W terminie 30 dni od daty wyłożenia projektów UPUL, żaden z właścicieli lasów objętych tą dokumentacją urzędzeniową, nie składał zastrzeżeń ani wniosków do tych planów.

(akta kontroli str. 32-33, 37, 78-80, 283-286)

W przypadku UPUL Piaski, obręb ewidencyjny Nowiny, zatwierdzonego w listopadzie 2013 r., wykonawca w ramach udzielonej gwarancji usunął w grudniu 2014 r. błędy polegające na oznaczeniu użytków rolnych symbolem LS, pomimo że nie były porośnięte roślinnością leśną. Aneks do UPUL, przekazany do Starostwa w 2014 r., wprowadzono, z zachowaniem przepisów art. 22 w związku z art. 23 ustawy o lasach, w trakcie kontroli NIK, tj. 24 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str. 81-88, 283-286)

Dla opracowywanych w 2012 r. i 2013 r. UPUL Melgiew i UPUL Piaski, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: RDOŚ) wyraził opinie, że lasy których dotyczyły projekty, nie leżały w granicach obszarów Natura 2000 i nie były wymagane strategiczne oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast w przypadku UPUL Świdnik i Rybczewice zatwierdzonych w 2011 r., Starostwo nie wystąpiło do RDOŚ o opinię w sprawie odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Według wyjaśnienia Starosty, w początkowym okresie działania ustawy o dostępie do informacji o środowisku, wśród j.s.t. funkcjonowała interpretacja przepisów art. 46-48 ust. 1 tej ustawy, że UPUL nie wymagają przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli nie wyznaczają ram do późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W czasie, kiedy Starostwo przystępowało do wykonania UPUL Świdnik i Rybczewice, brakowało jeszcze orzecznictwa i komentarzy w tym zakresie. Mając na uwadze, że planowane do wykonania projekty UPUL nie zawierały ustaleń w zakresie realizacji przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko, organ uznał, że należy odstąpić od przeprowadzania strategicznej oceny.

(akta kontroli str. 89-94, 265)

2.3. Starosta zatwierdził UPUL zarządzeniami, które zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego. Aneks do UPUL Piaski, zatwierdzony zarządzeniem nr 62/2020 z 24 sierpnia 2020 r., ogłoszony został w Biuletynie Informacji Publicznej 8 września 2020 r. W toku kontroli ustalono, że pod nadzór Starosty nie podlegały lasy położone w obszarze Natura 2000.

(akta kontroli str. 85-88, 265, 283-286)

2.4. Spośród pięciu gmin z terenu powiatu świdnickiego, cztery były właścicielami lasów, z czego tylko jedna posiadała opracowany UPUL¹³. Zgodnie z informacjami otrzymanymi od gmin, UPUL nie zostały sporządzone z uwagi na: niewielką powierzchnię lasów będących własnością gminy (Gmina Trawniki – 0,6 ha); mylne sklasyfikowanie terenu parku jako lasu (Gmina Piaski – 2,27 ha)¹⁴, niepozyskiwanie drewna (grubizny) z posiadanych lasów (Gmina Rybczewice – 7,92 ha). Dla lasów tych Starostwo nie zleciło przeprowadzenia ISL. W okresie objętym kontrolą gminy nie pozyskiwały drewna z lasów stanowiących ich własność¹⁵.

Według informacji Naczelnik WOŚ, gminy (właściciele lasów) informowane były o ciążyącym na nich obowiązku sporządzenia UPUL lub ISL. W sytuacji braku wymaganych UPUL, wnioski o wyznaczenie do wyrębu i legalizację drewna, pochodzącego z działek nieobjętych dokumentacją urzędniczą, pozostawały bez rozpatrzenia, a wnioskodawcy wzywani byli do uzupełnienia wniosku o wyciąg z ISL.
(akta kontroli str. 97, 98, 106-111)

W planie zagospodarowania przestrzennego dla terenów zieleni urządzonej Gminy Świdnik ustalono m.in.: zakaz przekształcania powierzchni terenu, w szczególności poprzez niszczenie naturalnej rzeźby; zakaz samowolnego wycinania drzew i krzewów nieowocowych; zakaz lokalizacji obiektów niezwiązanych z podstawową funkcją terenu; ochronę przed zmianą użytkowania i zagospodarowania pod inne funkcje; możliwość budowy utwardzonych ciągów pieszych i rowerowych oraz infrastruktury podziemnej, a także małej architektury i oświetlenia. Pozostałe gminy nie podejmowały działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych do nich należących.

(akta kontroli str. 106-111)

2.5. Jak wskazał Starosta, Starostwo nie opracowało rocznego planu kontroli nadzoru nad gospodarką leśną z powodu m.in. z dużego rozdrobnienia działek leśnych oraz dynamiki gradacji kornika. Przeglądy działek, w tym w kierunku ujawnienia drzew zasiedlonych, odbywają się przy okazji prac legalizacyjnych przez cały rok. Wiosną, pod koniec czerwca i we wrześniu każdego roku przeprowadzane są szczegółowe kontrole terenów, na których wcześniej pojawiły się szkodniki oraz drzewostanów sosnowych szczególnie zagrożonych.

(akta kontroli str. 267)

Czynności nadzoru, przeprowadzone w latach 2018-2020 (I półrocze) i udokumentowane protokołami lub notatkami, w których stwierdzono stan lasu oraz potrzebę wykonania przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z ustawy o lasach, dotyczyły lasów prywatnych.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, aktywny nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa obejmował również lasy gminne. Szczególną uwagę zwracano na las gminy Piaski w miejscowości Kozice Górne, który wymaga gruntownej przebudowy, ale niestety Urząd Miejski w Piaskach w dalszym ciągu nie zlecił sporządzenia ISL. Pozostałe lasy gminne były przeglądane przy okazji prac terenowych. W związku z faktem, iż gminy nie wnioskowały o legalizację drewna oraz nie zlecały sporządzenia UPUL lub ISL, z czynności nie były sporządzane protokoły lub notatki służbowe. Na działkach leśnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w miejscowościach Ewopole oraz Oleśniki w gminie Trawniki ujawnione zostały drzewa zasiedlone przez kornika ostrozębnego. Starosta zawiadomił

¹³ Gmina Miejska Świdnik działkę leśną o pow. 0,13 ha nabyła w 2013 r., po opracowaniu dla niej UPUL przez Starostwo Świdnik w 2012 r.

¹⁴ Gmina Piaski jest również właścicielem gruntów o pow. 0,09 ha położonych w Majdanku Kozickim. Jest to teren szkoły podstawowej, na którym na jednej z działek dzieci posadziły drzewa. Działka ta przylega do lasów chłopskich. Dla tego terenu Gmina planuje zlecić opracowanie UPUL w 2021 r.

¹⁵ W powiecie świdnickim na koniec 2019 r. liczba podatników podatku leśnego wynosiła 6 349, a kwota rocznych dochodów gmin z tego tytułu (bez lasów Skarbu Państwa) 41,7 tys. zł.

jednostkę, która dokonała wyrębu tych drzew pod koniec 2019 r.

(akta kontroli str. 341)

W przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach, do wykonania których zobowiązano właścicieli lasów w trakcie oględzin, Starostwo zadania te określało w decyzjach. W latach 2018-2020 (do czerwca) wydano siedem decyzji określających zadania właścicieli lasów w przypadkach niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach oraz siedem, nakazujących realizację niewykonanych przez właściciela lasu obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach lub zadań zawartych w UPUL. W 11 przypadkach stwierdzono brak wszczęcia postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji nakazujących właścicielom lasu realizację zadań gospodarki leśnej, pomimo posiadania przez Starostwo, uzyskanej w trakcie oględzin, wiedzy o potrzebie przeprowadzenia prac w tym zakresie.

Obowiązujące UPUL nie zawierają wskazań dotyczących ochrony przeciwpożarowej. Jedynie UPUL Piaski zawierał informację o zaliczeniu lasów do II kategorii zagrożenia pożarowego, stosownie do § 38 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹⁶. Żaden z obowiązujących UPUL nie został uzgodniony z właściwym miejscowo komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej. Według wyjaśnienia Starosty powyższe wynikało z trudności interpretacyjnych przepisów przeciwpożarowych dotyczących lasów, w których brak jest definicji kompleksu leśnego. Starosta podkreślił, że określenia kategorii pożarowej lasu wymagają kompleksy leśne o pow. powyżej 300 ha, dla których w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego¹⁷, określone zostały zadania z zakresu zabezpieczenia przeciwpożarowego dla właścicieli i zarządzających tymi lasami. W związku z tym, że na terenie gmin Mełgiew, Rybczewice i Świdnik nie było takich kompleksów, organ nie egzekwował od wykonawcy określania kategorii pożarowej lasów.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, wszystkie lasy prywatne położone na terenie powiatu świdnickiego, przylegające do lasów państwowych, stanowiące integralnie kompleksy leśne, mają II kat. zagrożenia pożarowego. Informacje pozyskiwane są z Nadleśnictwa Świdnik, posiadającego aktualne plany urządzenia lasów, w których zostały określone kategorie zagrożenia pożarowego dla poszczególnych kompleksów. Przy obliczeniach służących określeniu kategorii zagrożenia pożarowego uwzględnia się dane dotyczące całego kompleksu, zatem jest to kategoria taka sama dla całego kompleksu, wraz z częścią, którą nadzoruje Starosta.

(akta kontroli str. 265-266)

Zgodnie z informacją Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Świdniku (dalej KPPSP), w latach 2018-2020 właściciele i zarządcy lasów nie występowali z wnioskiem o uzgodnienie lokalizacji tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych. W okresie tym miało miejsce 29 pożarów lasów na powierzchni 65,64 ha, w tym 26 (62,60 ha) w lasach, których własność była niemożliwa do ustalenia oraz trzy (3,04) w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. KPPSP w roku 2018 i 2019 przeprowadziła po jednej czynności kontrolno-rozpoznawczej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Zakres tych czynności dotyczył: kontroli przestrzegania przepisów

¹⁶ Dz. U. Nr 109, poz. 719, ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 58, poz. 405.

przeciwpowozarowych, rozpoznania moŹliwosci i warunkow prowadzenia dzialan ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpowozarowej, postepowania z substancjami kontrolowanymi. W toku tych czynnosci nie stwierdzono nieprawidlowosci.

(akta kontroli str. 113-119)

2.6. W sytuacji stwierdzenia przez LeŹnika, w trakcie prowadzonych czynnosci nadzoru nad gospodarka leŹna, wystapienia organizmow szkodliwych (kornika ostrozebnego) w stopniu zagrazajacym trwaosci lasow, w 86 przypadkach udokumentowano zlecenie wykonania zabiegow zwalczajacych i ochronnych. Odbywalo sie to w formie skierowanych do wlascicieli lasow decyzji administracyjnych (w siedmiu przypadkach), pisemnych wezwaniach (64) oraz zalecen w protokolach oględzin lasow.

NadleŹnictwo Źwidnik nie wnioskowalo do Starosty o zarzadzenie wykonania zabiegow zwalczajacych i ochronnych w lasach. NadleŹniczy stwierdzil, ze nie posiada obiektywnej wiedzy na temat stanu zdrowotnego i sanitarnego lasow podlegajacych pod nadzor Starosty. Wskazal, ze na uwage zasluguje fakt, iz od 2016 roku w drzewostanach sosnowych trwa gradacja kornika ostrozebnego, ktora swym zasięgiem obejmuje juz obszar caly poludniowo-wschodniej i centralnej Polski, powodujac grupowe zamieranie drzewostanow bez wzgledu na forme wlasnosci.

(akta kontroli str. 262, 287-311)

2.7. Na terenie lasow nadzorowanych przez Staroste nie wystapily sytuacje, o ktorych mowa w art. 12 ust.1 ustawy o lasach, tj. brak moŹliwosci ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstalej w wyniku oddziaływania gazow i pylow przemysłowych, oraz w przypadku pozarow lub innych klęsk zywiolowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrazajacych trwaosci lasow. Nie wplynely wnioski o sfinansowanie kosztow odnowienia drzewostanow, usuniecia wywrotow lub wykonania innych zabiegow niezbednych w celu usuniecia szkod po klęskach.

(akta kontroli str. 267)

2.8. W kontrolowanym okresie wplynal jeden wniosek o zmianę lasu na uŹytek rolny, ktory rozpatrzono negatywnie bez zbędnej zwloki, rzetelnie i zgodnie z przepisami Kpa i ustawy o lasach.

Starosta odmowil zgody na zmianę lasu na uprawę rolna, po analizie przedstawionych argumentow oraz po przeprowadzeniu oględzin dzialki, ktorej dotyczyl wniosek. W uzasadnieniu decyzji wskazano, ze na objętej wnioskiem dzialce w 2018 r. bezprawnie wykarczowano caly drzewostan, a przedstawione argumenty nie byly wystarczajace do odstapienia od zasady, ze wlasciciele lasow obowiazani sa do trwalego utrzymania lasow i zapewnienia ciaglosci ich leŹnego uŹytkowania, w tym ponownego wprowadzania roslinnosci leŹnej w terminie 5 lat od usuniecia drzewostanu.

O fakcie bezprawnego wykarczowania drzewostanu Starostwo poinformowalo Policje.

(akta kontroli str. 267, 312-316)

2.9. W latach 2018-2020 (do 30 wrzesnia) do Starosty nie wplynal zaden wniosek w sprawie przyznania srodkow finansowych na pokrycie kosztow zalesienia, o ktorych mowa w art. 14 ust. 5 ustawy o lasach.

Starosta poinformowal, ze na terenie powiatu jest niewiele gruntow slabych klas, nieprzydatnych do produkcji rolnej i przeznaczonych do zalesienia. Wsparcia na zalesienie gruntow rolnych od roku 2007 udziela Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach Programu Rozwoju Obszarow Wiejskich (dalej:

PROW). Wsparcie to obejmuje pokrycie części kosztów założenia uprawy leśnej, wykonania ogrodzenia, zabiegi pielęgnacyjne i inne.

(akta kontroli str. 267)

2.10. Starostwo od 2001 r. prowadzi rzetelnie imienne ewidencje wydanych świadectw legalności pozyskania drewna (dalej: świadectwa). Ewidencje świadectw prowadzone są z podziałem na gminy z terenu powiatu i zawierają takie informacje jak: imię i nazwisko właściciela; numer wydanego świadectwa; numer działki, wieś; numery drzew; masa drewna (w tym iglastego, liściastego, ogółem). Świadectwa legalności pozyskania drewna nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania. Starosta wyjaśnił, że przepisy nie nakładają takiego obowiązku, zaznaczył że świadectwa w Starostwie były numerowane oraz na bieżąco wpisywane do rejestru, prowadzonego przez pracownika zajmującego się nadzorem nad lasami.

W latach 2018-2020 (I półrocze) wydano łącznie 1 002 świadectwa (w 2018 r. – 387, 2019 r. – 433; 2020 r. – 182), dotyczące pozyskania 4 662 m³ drewna (odpowiednio: 1 601 m³, 2 264 m³; 797 m³). Analiza 433 świadectw wydanych w 2019 r. nie wykazała nieprawidłowości. Wydane świadectwa były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna¹⁸ oraz wypełnione zostały w sposób rzetelny. Nie stwierdzono przypadków zalegalizowania pozyskania drewna pochodzącego z lasów, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, legalizacja drewna pochodzącego z lasów prywatnych zorganizowana jest z myślą o minimalizowaniu sytuacji, w których właściciel wycina drzewa niezgodnie z UPUL lub zasadami hodowli lasu. Właściciel działki leśnej wnioskuje o wyznaczenie do wyrębu oraz legalizację drewna, po czym pracownik zajmujący się nadzorem nad lasami udaje się na działkę, gdzie wyznacza drzewa do wycięcia. Po wyrębie przystępuje do oznakowania drewna oraz wydaje świadectwo legalizacji. We wszystkich przypadkach po wyrębie drewno zostało zalegalizowane. Częstą praktyką wśród właścicieli jest chęć pozyskania konkretnych surowców drewnnych. Niestety równie często po przeglądzie działki na gruncie oraz weryfikacji z dokumentacją urzędzeniową, pracownik odmawiał wyznaczenia wnioskowanych drzew do wyrębu, a w następstwie – legalizacji drewna. W takich przypadkach na działkach wyznaczane były drzewa w ramach zabiegów hodowlanych, a wnioskodawcy byli pouczeni o zasadach hodowli lasu oraz konieczności prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej celem utrzymania trwałości lasów.

(akta kontroli str. 32, 317-324, 354, 400)

2.11. Drewno w nadzorowanych przez Starostę lasach było pozyskiwane zgodnie z UPUL oraz decyzjami określającymi zadania z zakresu gospodarki leśnej wydanymi na podstawie ISL. Nie stwierdzono przypadków zalegalizowania pozyskania drewna pochodzącego z lasów, dla których nie było aktualnej dokumentacji urzędzeniowej.

W kontrolowanym okresie Starosta nie prowadził postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, wyrażających zgodę na pozyskanie drewna niezgodnie z UPUL lub decyzją wydaną na podstawie ISL.

(akta kontroli str. 350)

¹⁸ Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.

2.12. Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, Starostwo podejmuje działania mające na celu nadzór nad realizacją wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej poprzez przeprowadzanie przed wycięciem drzew oględzin działek w poszukiwaniu m.in. gniazd ptasich, czy roślin chronionych. Drzewa, na których zlokalizowane zostały gniazda oraz ich najbliższe otoczenie pozostawione jest bez cięć przez cały rok, a drzewa z dziuplami pozostawiano do czasu naturalnego rozpadu. W lasach prywatnych w miejscowościach Minkowice oraz Wola Piasecka Kolonia znajdują się małe cieki i zbiorniki wodne, przy których praktyką było pozostawianie powalonych pni drzew, by ułatwić dostęp do wody oraz ruchy migracyjne zwierzyny. W przypadku zalegania posuszu niestwarzającego zagrożenia pożarowego lub usytuowanego przy szlakach komunikacyjnych oraz budynkach, a posiadającego odpowiednie cechy, jak zaawansowany stopień rozkładu lub obecność dziupli, drewno pozostawiano na gruncie. Szczególną ochroną obejmowane były również mrówki i mrowiska, jako ważny element bioróżnorodności w środowisku. W najbliższym sąsiedztwie mrowisk maksymalnie minimalizowano cięcia hodowlane, pielęgnacyjne lub sanitarne. W postępowaniach administracyjnych lub lustracji działek leśnych, po uprzednim zawiadomieniu właściciela, informacje o zlokalizowanych gniazdach, dziuplach, roślinach chronionych i innych były umieszczane w protokole z przeglądu. W dokonywanych przeglądach działek na wniosek o wyznaczenie do wyrębu i legalizację drewna, właściciel instruowany był o konieczności pozostawiania drzew, drewna lub zwracania szczególnej uwagi na ważne elementy środowiska np. mrowiska.

(akta kontroli str. 351)

2.13. W latach 2018-2020 (I półrocze) do Policji skierowano 11 zgłoszeń o podejrzeniu popełniania wykroczenia w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, dotyczących nielegalnego pozyskania drewna, nielegalnej zmiany lasu na uprawę rolną oraz zaśmiecania lasu. Zgłoszeń dokonywano pisemnie oraz telefonicznie, co udokumentowano notatkami służbowymi. Zgłoszenia były wynikiem dokonanych obserwacji podczas prac w terenie, jak również otrzymanych informacji od właścicieli lasów. Informacje o wynikach dokonanych zgłoszeń Starostwo otrzymało w zakresie czterech spraw: w jednej skierowano do Sądu wnioski o ukaranie, w jednej wszczęto dochodzenie, w dwóch – czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku o ukaranie do Sądu.

(akta kontroli str. 325-331)

2.14. Starostwo nie opracowało procedur w zakresie szeroko rozumianego doradztwa właścicielom lasów w zakresie realizacji zadań przewidzianych w UPUL. Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, petenci zwracający się z zapytaniem dotyczącym lasów (najczęściej dotyczącymi możliwości pozyskania konkretnych surowców drzewnych) kierowani byli do pracownika nadzorującego lasy. Interesanci każdorazowo informowani byli o zapisach w UPUL, a podczas wyznaczania drzew do wycięcia Leśnik udzielał rad z teorii i praktyki wykonywania zabiegów hodowlanych. Starostwo przygotowało krótką ulotkę informacyjną zawierającą najistotniejsze zagadnienia dotyczące kwestii związanych z sadzeniem lasu. W ramach zwalczania gradacji kornika ostrozębnego właściciele lasów, w których rosną drzewa iglaste, przy każdej sposobności informowani byli o objawach zasiedlenia, konieczności niezwłocznego usuwania zaatakowanych drzew oraz pozostałości pozrębowych. Ulotki otrzymane od PGL Lasów Państwowych dotyczące kornika rozdawane były właścicielom lasów, rozłożone były również w urzędach gmin i wywieszane na tablicach informacyjnych. W 2018 r. podczas konferencji sołtysów z terenu powiatu świdnickiego, odbyła się prezentacja dotycząca lasów prywatnych, mająca na celu zaangażowanie sołtysów w ochronę lasów przed organizmami szkodliwymi. Według Starosty, w związku z tym, że pytania i prośby o doradztwo najczęściej przekazywane były w formie bezpośredniej

rozmowy lub rozmowy telefonicznej, a do Starostwa nie wpływały w tym zakresie pisemne wnioski, nie wypracowano ściśle określonych procedur. Ustalono natomiast umownie pierwszy dzień pracujący każdego tygodnia oraz godziny poranne pozostałych dni roboczych, jako czas w którym petenci są przyjmowani w budynku Starostwa przez pracownika nadzorującego lasy, o czym informowani byli wszyscy zainteresowani.

(akta kontroli str. 267-268)

2.15. Starostwo nie posiada informacji o podejmowanych działaniach przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, przeciwdziałających skutkom suszy i powodzi.

(akta kontroli str. 267-268)

2.16. W UPUL dla Gminy Mełgiew oraz UPUL dla Gminy Piaski wyszczególniono rozbieżności między ewidencją gruntów i budynków a stanem na gruncie. Dotyczyły one gruntów zadrzewionych nieoznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako leśnych oraz gruntów rolnych niezadrzewionych oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako rolne. Na przykład w UPUL obrębu Józefów Kolonia w gminie Mełgiew wskazano 24 działki wymagające z tego powodu aktualizacji w ewidencji gruntów i budynków.

Jak wyjaśnił Starosta, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁹, właściciele nieruchomości zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni od ich powstania. Przypadki dotyczące nadzoru Starosty nad lasami, wymagające zgłoszenia zmian w ewidencji gruntów i budynków, to nieruchomości ujęte w UPUL jako niezgodności. Są to grunty stanowiące działki lub części działek opisane w ewidencji gruntów i budynków, jako użytki inne niż leśne, ale wg stanu faktycznego ujęte zostały w UPUL jako użytki leśne lub odwrotnie. Sam UPUL nie powoduje żadnych zmian prawnych i nie może być wystarczającą podstawą do zmian w ewidencji gruntów i budynków. Zmiany są wprowadzane na wniosek właściciela po przedłożeniu przez niego operatu klasyfikacyjnego. Starostwo powiadamiało właścicieli nieruchomości o wyżej opisanym obowiązku ustnie, przy okazji osobistego składania przez nich wniosków o legalizację drzew lub przy okazji ich obecności w urzędzie z innych powodów.

(akta kontroli str. 268, 356-357, 393-394)

2.17. W przypadku kompleksów leśnych leżących na pograniczu powiatów, zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, nadzorem objęte były te lasy, które leżały w granicach administracyjnych powiatu świdnickiego. Pracownik nadzorujący gospodarkę leśną pozostawał w kontakcie ze służbą leśną powiatów sąsiednich w celu usprawnienia nadzoru i przepływu informacji np. o ujawnionych ogniskach gradacyjnych lub podejrzeniu nielegalnego pozyskania drewna. Granice powiatów biegnące przez zwarte kompleksy leśne były respektowane przez Starostów i od początku działalności powiatu Starosta nie stosował art. 5 ust. 2 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 252)

2.18. Sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych), składane do Głównego Urzędu Statystycznego, Starostwo sporządzało na podstawie aktualnej dokumentacji urzędzeniowej lasu, z uwzględnieniem zmian wynikających z przeklasyfikowania oraz odlesienia gruntów w danym roku sprawozdawczym. Wielkość wykazanego pozyskania drewna zgodna była z wielkością wynikającą ze świadectw legalności. Dane dotyczące hodowli lasu nie wynikały wprost z dostępnej dokumentacji Starostwa, uzupełniane były szacunkowo.

(akta kontroli str. 355-268, 356-357)

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.

2.19. W ramach nadzoru nad lasami Starostwo współpracowało w szczególności z Państwową Strażą Pożarną, która od 2018 r. przeprowadza kontrole przestrzegania zasad przeciwpożarowych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa i co roku, przed przystąpieniem do typowania, konsultuje ze Starostwem wybór działek do przeglądu oraz wnioskuje o udostępnienie danych ze zbiorów ewidencyjnych. Starostwo współpracuje również z Nadleśnictwem Świdnik, którego pracownicy uczestniczą w ocenie udatności upraw działek zalesionych z PROW, przeklasyfikowywanych przez Starostę z urzędu na las. Ponadto w ramach zwalczania gradacji kornika ostrozębnego leśnicy Lasów Państwowych, niezwłocznie informują pracownika starostwa zajmującego się nadzorem nad lasami, o ujawnionych drzewach zasiedlonych przez ww. szkodnika w lasach prywatnych. Następuje również wymiana informacji w zakresie miejsc, powierzchni zaatakowanych lasów oraz pozyskania surowca drzewnego pochodzącego z posuszu zasiedlonego. Nadleśnictwo udostępniło ulotki informacyjne dotyczące kornika, które zostały przekazywane właścicielom lasów prywatnych, sołtysom, rozłożone w urzędach gmin oraz wywieszone na tablicach informacyjnych. W związku z brakiem wiedzy właścicieli dotyczącej przebiegów granic działek leśnych oraz problemem rozdrobnienia lasów, Starostwo wystąpiło z prośbą do Nadleśnictwa Świdnik o oznaczenie granic dzielek w kompleksach lasów prywatnych, których współwłaścicielem jest Skarb Państwa w zarządzie Lasów Państwowych. Wybrane działki w kompleksach leśnych zostały oznaczone pogładowo w terenie, co ułatwiło i przyspieszyło identyfikację problematycznych działek oraz pozwoliło właścicielom znaleźć punkt odniesienia przy poszukiwaniu własnego lasu.

(akta kontroli str. 99-100)

2.20. Jako główne utrudnienia w sprawnym nadzorowaniu lasów prywatnych, Naczelnik WOŚ wskazała rozdrobnienie kompleksów leśnych oraz małe powierzchnie działek. Naczelnik dodała, że nieregulowany stan prawny oraz duża liczba współwłaścicieli przypadająca na jedną działkę leśną, uniemożliwia przeprowadzenie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją. Istotnym problemem jest brak zainteresowania ze strony właścicieli wykonywaniem zabiegów hodowlanych. Wezwania do wykonania cięć wiążą się z niechęcią, a czasem nawet agresją ze strony właścicieli lasów. W większości osoby wzywane na przeglądy lasu nie znają granic działek ani wewnętrznych podziałów. Właściciele lasów dodatkowo zniechęca to, że wykonanie zabiegów leśnych wiąże się z koniecznością poświęcenia czasu i nierzadko poniesienia wydatków finansowych, których nie rekompensuje w całości sprzedaż pozyskanego drewna. Niejasne zapisy w ustawach i rozporządzeniach dotyczące lasów również nie ułatwiają prowadzenia nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 99)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 11 przypadkach²⁰, spośród 198 udokumentowanych przez Starostwo czynności nadzoru przeprowadzonych w latach 2018 i 2019, nie wszczęto postępowań administracyjnych i nie wydawano decyzji określających zadania do wykonania z zakresu gospodarki leśnej, pomimo iż dysponowano informacjami o niewykonywaniu przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z ustawy o lasach, do których wykonania Starostwo zobowiązało właścicieli lasów, przekazanymi pismami albo pouczeniami

²⁰ Sprawy: RŚ.6163.57.2018; RŚ.6163.4.2019; RŚ.6163.24.2019; RŚ.6163.25.2019; RŚ.6163.28.2019; RŚ.6163.29.2019; RŚ.6163.30.2019; RŚ.6163.32.2019; RŚ.6163.34.2019; RŚ.6163.35.2019; RŚ.6163.37.2019; RŚ.6163.38.2019.

utrwalonymi w protokołach z oględzin, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z wyjaśnieniem Starosty, w ww. sprawach nie wydano decyzji i nie prowadzono postępowań administracyjnych, pomimo stwierdzenia potrzeby wykonania zabiegów wynikających z ustawy o lasach, ponieważ zadania nie były pilne, a niewykonanie ich nie zagrażało trwałości lasu lub naruszeniu zasad bezpieczeństwa. W tym czasie priorytetem były sprawy związane ze zwalczaniem masowego pojawienia się kornika ostrozębnego, uprzątanie posuszu zlokalizowanego w bezpośrednim sąsiedztwie szlaków komunikacyjnych i zabudowań oraz wykonywanie pielęgnacji w młodnikach. Konieczność decydowania o pilności zabiegu, a w następstwie o wszczęciu postępowania lub rezygnacji z tego, lub przełożeniu wszczęcia postępowania na okres późniejszy wynikała z faktu, że nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa zawiera się w jednoosobowym stanowisku.

(akta kontroli str. 270-274)

2. Starosta nie zlecił przeprowadzenia ISL rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, stanowiących własność gmin z obszaru powiatu świdnickiego, do czego był zobowiązany na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o lasach. Dotyczy to lasów gminy Trawniki – 0,6 ha, Piaski – 2,27 ha, Rybczewice – 7,92 ha.

Starosta wyjaśnił, że gminy informowane były o obowiązku sporządzenia ISL dla kompleksów pozostających w ich władaniu. Wynikało to ze sposobu interpretacji przepisów ustawy o lasach, które w tym zakresie nie są jednoznaczne.

(akta kontroli str. 402)

3. Sprawozdanie L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych), składanych do Głównego Urzędu Statystycznego²¹, w dziale 2 „Hodowla lasu i pozyskiwanie” sporządzane było niezgodnie z wymaganiami określonymi w objaśnieniu do formularza L-03.

Dane dotyczące hodowli lasu: w tym odnowień sztucznych, odnowień naturalnych, pielęgnowania lasu wykazywane były szacunkowo, a nie w oparciu o dostępną w Urzędzie dokumentację.

Zgodnie z objaśnieniami do formularza L-03, podstawę sporządzania sprawozdania powinna stanowić aktualna dokumentacja dotycząca stanu posiadania będąca w dyspozycji jednostki, m.in. decyzje w zakresie obowiązków i zadań właścicieli lasów wydane zgodnie z art. 24 ustawy o lasach, wnioski właścicieli lasów o dotacje (refundacje kosztów) na wykonanie odnowień i zalesień, protokoły oceny udatności zalesień, protokoły pokontrolne bieżącej realizacji zadań.

Starosta wyjaśnił, że działki leśne na terenie powiatu charakteryzują się dużym rozdrobnieniem, małymi powierzchniami oraz dużą liczbą współwłaścicieli, ponadto częstą praktyką władających lasami jest wykonywanie zadań hodowlanych w kilku nawrotach cięć. W związku z tym wyliczenie dokładnej powierzchni lasu objętej hodowlą było niemożliwe ze względu na wiele zmiennych, dlatego dane w części hodowlanej uzupełniane były szacunkowo, uwzględniając pozyskanie oraz liczbę wydanych świadectw legalności pozyskania drewna.

(akta kontroli str. 355, 358-365)

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych Starostwo wykonywało prawidłowo. Były one realizowane na podstawie przepisów ustawy o lasach oraz dokumentacji urządzeniowej lasów, za której opracowanie odpowiadało Starostwo. Nadzór był kompletny, obejmował zarówno wykonywanie przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu

²¹ Na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443) oraz rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na lata 2018, 2019 i 2020.

Państwa obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, jak również dokonywanie legalizacji i oznaczania pozyskanego drewna. W ok. 5% udokumentowanych czynności nadzoru stwierdzających potrzebę przeprowadzenia czynności sanitarnych i pielęgnacyjnych, które nie zostały zrealizowane przez właścicieli lasów, Starostwo nie wszczęło postępowań administracyjnych w celu ich wyegzekwowania, co było działaniem nierzetelnym. Nierzetelnie sporządzano również sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych), w dziale 2 Hodowla lasu i pozyskiwanie. Ponadto Starosta nie wywiązał się z obowiązku zlecenia przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, stanowiących własność gmin z obszaru powiatu świdnickiego, do czego był zobowiązany na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy o lasach.

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Spośród 16 decyzji administracyjnych z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, wydanych w okresie od 2018 r. do końca czerwca 2020 r.: siedem określało zadania właścicieli lasów w przypadkach niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach²², jedna dotyczyła zmiany lasu na użytek rolny, siedem nakazywało realizację niewykonanych przez właściciela lasu obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach lub zadań zawartych w UPUL, jedna decyzja wydana na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach oraz na podstawie ISL, określała zadania z zakresu gospodarki leśnej. Ponadto w dwóch przypadkach nałożono grzywny, poprzez wydanie i dostarczenie postanowienia o nałożeniu grzywny oraz tytułu wykonawczego. Od powyższych rozstrzygnięć administracyjnych strony nie odwoływały się.

(akta kontroli str. 35-36)

3.2. Spośród 198 przeprowadzonych przez Starostwo w latach 2018-2019 czynności nadzoru, udokumentowanych protokołami lub notatkami, w których stwierdzono stan lasu oraz potrzebę wykonania przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z ustawy o lasach, w 25 przypadkach stwierdzono niewykonanie sformułowanych zaleceń. Ponad połowa z nich (14) dotyczyła lasów o nieuregulowanym stanie prawnym, natomiast w pozostałych Starostwo dysponowało niezbędnymi informacjami do wszczęcia postępowania administracyjnego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty, z doświadczenia pracowników Starostwa, wynika, że właściciele lasów niechętnie podchodzą do obowiązku aktualizacji stanu prawnego działek leśnych, tym bardziej kiedy wymagane jest wykonanie zabiegów hodowlanych lub sanitarnych. Każdorazowo przy ujawnieniu nieuregulowanego stanu prawnego, właściciele lub użytkownicy, podający się za potencjalnych spadkobierców, informowani są o konieczności przeprowadzenia postępowań spadkowych lub zgłoszenia innego rodzaju zmian w ewidencji gruntów. Pracownicy WOŚ posiadają dostęp do aktualnej bazy ewidencji gruntów i budynków, by móc w dowolnej chwili sprawdzić, czy zaszły zmiany w strukturze właścicieli. Średnio raz w roku wraca się do spraw, w których nie podjęto działania na skutek nieuregulowanego stanu prawnego. Sprawdza się wtedy ponownie aktualny stan prawny nieruchomości. Spadkobiercy często nie są zainteresowani uregulowaniem stanu prawnego działek leśnych, a szczególnie wtedy, kiedy objęte są one współwłasnością wielu osób. W sprawach wymagających pilnego załatwienia, przy

²² Dotyczyły one zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych.

braku aktualnego adresu właścicieli, występowano do urzędu miasta z wnioskiem o udostępnienie danych z rejestru pesel oraz rejestru mieszkańców. Wnioskowano również do sądu z zapytaniem o postępowania spadkowe dotyczące poszczególnych działek i właścicieli. Pozostałe informacje pochodziły od współwłaścicieli, sąsiadów i użytkowników, którzy posiadają informacje o właścicielach tych działek. Problem z aktualnym adresem zamieszkania może także wynikać z faktu emigracji poza granice kraju.

(akta kontroli str. 35-36, 339-340)

3.3. W 2019 r. Starostwo prowadziło 11 postępowań administracyjnych dotyczących gospodarki leśnej. W postępowaniach tych m.in. zapewniono stronom możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Decyzje z trzema wyjątkami, były wydawane w terminie dwóch miesięcy, zawiadamiano wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania, sporządzano zwięzły protokół z czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, przeprowadzane oględziny dokumentowano protokołem zawierającym wymagane elementy.

(akta kontroli str. 278-279)

3.4. Starostwo zapewniło bieżący monitoring realizacji zaleceń zawartych w wydanych decyzjach administracyjnych dotyczących zadań gospodarki leśnej. Po wykonaniu zadań, właściciel lub upoważniona przez niego osoba telefonicznie informowała o zakończeniu prac oraz zwracała się z prośbą o legalizację drewna.

W sytuacji braku informacji zwrotnej w zakresie wykonania zadań z zakresu gospodarki leśnej, po upływie ustalonego terminu, przy okazji innych prac terenowych, pracownik Starostwa sprawdzał działkę pod kątem realizacji zaleceń.

W sprawach, w których właściciele lasów nie zrealizowali wydanych decyzji, Starostwo wszczęło postępowania egzekucyjne. W kontrolowanym okresie wystąpiły dwa takie przypadki. W sprawach tych, Starosta po uprzednim upomnieniu stron, i dokonaniu ponownych oględzin, wystawił tytuły wykonawcze²³ oraz wezwał strony do uiszczenia grzywny w kwocie 1 000 zł. Strony, po wykonaniu zadań określonych w decyzjach z zakresu gospodarki leśnej, zwróciły się o umorzenie grzywny. Wnioski te Starosta rozpatrzył pozytywnie na podstawie art. 125 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 186-223, 270)

W sprawach tych nie zapewniono ochrony przetwarzania danych osobowych zgodnie z wymaganiami wskazanymi w art. 5a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 11 przeprowadzonych w 2019 r. postępowań administracyjnych dotyczących gospodarki leśnej:

- w trzech sprawach RŚ.6163.1.36.2018; RŚ.6163.48.2019; RŚ.6163.70.2019, prowadzonych ponad dwa miesiące, nie poinformowano stron o niezakończonym w terminie określonym w art. 35 Kpa z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa);
- w czterech sprawach wszczętych po dniu 4 maja 2019 r. nie przekazano stronom, przy wszczęciu postępowań, klauzuli informacyjnej dotyczącej

²³ Na wzorach określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 850).

przetwarzania danych osobowych, o której mowa w art. 13 ust. 1-2 RODO²⁴, co naruszało art. 61 § 5 Kpa.

Zgodnie w wyjaśnieniu Starosty, niezakończenie spraw w ciągu dwóch miesięcy wynikało z przyczyn niezależnych od Starostwa (nieodebranie korespondencji, nieuregulowany stan prawny, potrzeba przeprowadzenia powtórnej kontroli/ogłędzin w terenie). We wskazanych sprawach postępowania były wszczynane z urzędu, a pracownik prowadzący postępowania, pozostawał w kontakcie z właścicielami i na bieżąco wymieniał informacje dotyczące postępowania administracyjnego i postępu prac na gruncie. W związku z powyższym nie poinformowano pisemnie stron o przekroczeniu terminu wynikającego z kpa wraz z określeniem nowego terminu. Postępowania w większości wszczęte były z urzędu na przełomie 2018 i 2019 r. i były skutkiem kontroli przeprowadzonej w krótkim czasie na wielu działkach leśnych. Zawiadomienia o wszczęciu postępowania były pisane pośpiesznie i po kilka jednocześnie, co spowodowało popełnienie błędu niezawarcia klauzuli informacyjnej RODO, mimo to w trakcie postępowania został wypełniony obowiązek informowania stron o przetwarzaniu danych osobowych. Wnioski o legalizację, zawierające taką klauzulę, były rozdawane stronom w lesie podczas pierwszego spotkania. Na wnioskach tych wnioskodawca potwierdzał, że zapoznał się z klauzulą informacyjną dostępną na stronie internetowej lub w siedzibie Starostwa. W przypadku postępowania w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, wniosek został złożony na starym druku niezawierającym informacji o klauzuli informacyjnej. Ten druk wniosku prawdopodobnie wnioskodawca otrzymał, kiedy po raz pierwszy odwiedził Starostwo kilka lat wcześniej, w celu zebrania informacji na temat możliwości wylesienia części działki leśnej pod drogę dojazdową. Klauzula informacyjna została udostępniona w celu zapoznania się w pierwszej fazie postępowania, podczas spotkania z wnioskodawcą na terenie urzędu.

(akta kontroli str. 276-279)

2. Nie zapewniono wymaganej art. 5a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ochrony danych osobowych przetwarzanych w celu wykonywania zadań wynikających z tej ustawy.

Sprawy, w których wystawiono tytuły wykonawcze, postanowienia wzywające do uiszczenia grzywny za niewykonanie zabiegu hodowlanego, postanowienia o umorzeniu grzywny, zakończone w październiku 2019 r., prowadzone były przez osoby, które nie zostały uprawnione przez administratora danych do przetwarzania danych w związku z prowadzonymi postępowaniami w celu wykonywania zadań wynikających z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jak również nie zobowiązały się pisemnie do zachowania w poufności ww. danych osobowych.

(akta kontroli str. 280-282)

Starosta wyjaśnił, że art. 5a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wszedł w życie 4 maja 2019 r. ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)²⁵. Postępowania egzekucyjne w sprawach, w których właściciele lasów nie wykonali wydanych decyzji nakładających obowiązki wynikające z ustawy o lasach, zostały wszczęte zaledwie miesiąc od wejścia w życie tych przepisów. Przyczyną niedopełnienia formalności wynikających z art. 5a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji było opóźnienie przepływu informacji o zmianach przepisów. W grudniu 2019 r. wszyscy pracownicy WOŚ

²⁴ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, str. 1 (dalej: RODO).

²⁵ Dz. U. poz. 730.

otrzymali upoważnienie Administratora Danych Osobowych do przetwarzania danych osobowych, po przedłożeniu wniosków bezpośrednich przełożonych. Podczas prowadzenia postępowania w dwóch wymienionych sprawach dotyczących egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym pracownicy Wydziału prowadzący sprawę zapewnili faktyczną ochronę przetwarzania danych osobowych. Zakres danych osobowych w tych postępowaniach ograniczał się do danych personalnych i adresu zamieszkania.

Według dokumentów przedłożonych przez Starostę, upoważnienia do przetwarzania danych osobowych zostały wydane wszystkim pracownikom WOS w dniu 3 grudnia 2019 r. i nie zawierały one zapisu szczegółowego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Pracownicy podpisali z dniem 3 grudnia 2019 r. oświadczenie o zachowaniu w tajemnicy danych osobowych, do których mają lub będą mieli dostęp w związku z wykonywaniem zadań służbowych i obowiązków pracowniczych, zarówno w trakcie obowiązującego stosunku pracy, jak i bezterminowo po ustaniu zatrudnienia. W dniu 15 września 2020 r. upoważnienia do przetwarzania danych osobowych zostały zmienione, poprzez dostosowanie do zakresu obowiązków pracowników (z uwzględnieniem postępowania egzekucyjnego). Osoby upoważnione do przetwarzania danych osobowych, związanego z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego, zobowiązały się na piśmie do zachowania danych osobowych w poufności.

(akta kontroli str. 340-347)

OCENA CZĄSTKOWA

W postępowaniach administracyjnych dotyczących zadań gospodarki leśnej wszczynanych po dniu 4 maja 2019 r. nie przestrzegano wymogu przekazania stronie postępowania informacji, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO przy pierwszej czynności skierowanej do strony, tj. niezgodnie z art. 61 § 5 Kpa. W pozostałym zakresie (z wyjątkiem trzech spraw) prowadzone były zgodnie z przepisami Kpa. Natomiast w postępowaniach egzekucyjnych nie zapewniono ochrony danych osobowych, w stopniu wymaganym przez art. 5a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w pozostałym zakresie postępowania prowadzone były prawidłowo.

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. Wszczynianie postępowań administracyjnych w celu wyegzekwowania realizacji niezbędnych zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.
2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych).
3. Zlecenie przeprowadzenia inwentaryzacji stanu lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, stanowiących własność gmin z obszaru powiatu świdnickiego, zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o lasach.
4. Informowanie we wszystkich sprawach, w których postępowania administracyjne nie są kończone w terminie określonym w art. 35 Kpa o niedochowaniu terminu, z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa).
5. Przekazywanie stronom przy wszczęciu postępowań, we wszystkich postępowaniach administracyjnych dotyczących gospodarki leśnej w lasach

niestanowiących własności Skarbu Państwa, klauzuli informacyjnej dotyczącej przetwarzania danych osobowych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Lublin, dnia 2 października 2020 r.

Kontroler
Szczepan Olejnik
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis