



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL-4101-02-12/2012
P/12/155

Olsztyn, dnia 24 lipca 2012 r.

Pan
Maciej Rygielski
Starosta Powiatu Iławskiego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Iławie („Starostwie”) kontrolę w zakresie wykorzystania środków publicznych ujętych w programach rozwoju obszarów wiejskich na zalesianie gruntów w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2008-2012.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 11 lipca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK², przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działalność Starostwa w badanym zakresie. Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe wykonywanie zadań związanych z przekwalifikowaniem zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006³ gruntów rolnych na grunty leśne oraz zapewnienie środków na realizację tych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- dwóch przypadków wydania decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacji gruntów rolnych na leśne objętych PROW bez dokonania ocen udatności upraw leśnych,
- jednego przypadku dokonania oceny udatności upraw przez komisję, której członkiem był teść właścicielki ocenianych działek,
- nierzetelnego ujmowania w sprawozdaniach GUS L-03 danych o powierzchni ogólnej lasów niepaństwowych oraz powierzchni przekazanej w nadzór jednostkom Lasów Państwowych.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² W dniu 2 czerwca 2012 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wprowadzona ustawą z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 227 poz. 1482 ze zm.), jednakże na mocy art. 2 ustawy zmieniającej, do postępowań kontrolnych niezakończonych sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego do dnia wejścia w życie zmienionych przepisów, stosuje się przepisy dotychczasowe.

³ Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich objęty wsparciem ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

1. Starosta prawidłowo realizował zadania określone w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴ dotyczące dokonywania udatności upraw leśnych oraz należycie wywiązał się (poza dwoma przypadkami) z obowiązku przekwalifikowania, w drodze decyzji, zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na grunty leśne. Do prowadzenia tych spraw wyznaczone zostały w Starostwie odpowiedzialne osoby, które m.in. na podstawie otrzymanych z Oddziałów Regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa informacji o złożonych wnioskach dotyczących zalesień gruntów rolnych na terenie powiatu ławskiego, analizowały te dane pod kątem ustalenia terminu dokonania oceny udatności upraw. Starostwo corocznie występowało też do ww. Oddziałów o udostępnienie danych osobowych beneficjentów oraz niezbędnych danych dotyczących zalesionych działek. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach zalesione w ramach PROW na lata 2004-2006 grunty rolne zostały objęte oceną udatności, którą przeprowadziła powołana przez Starostę komisja składająca się z pracowników Starostwa, właściwego urzędu gminy oraz przedstawiciela właściwego, ze względu na lokalizację gruntów, nadleśnictwa w ramach umów zawartych z nadleśniczym.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych ocen udatności upraw, które zakończyły się wydaniem 41 decyzji dotyczących przekwalifikowania gruntów wykazała m.in., że:

- We wszystkich przypadkach ocenę udatności upraw leśnych sporządzono w czwartym lub piątym roku od zalesienia gruntu według kryteriów określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r.⁵ (uwzględniając stopień pokrycia powierzchni uprawy oraz przydatność hodowlaną).
- W jednym przypadku w ocenie udatności upraw, jako przedstawiciel nadleśnictwa uczestniczył też właścicielki działek. W myśl art. 24 § 1 pkt 1 Kpa⁶ pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu z udziału w postępowaniu w sprawie, w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki.
- W sześciu sprawach komisja dokonała dwukrotnej oceny udatności tych samych upraw, stwierdzając w pierwszej ocenie zły stan upraw lub duże zachwaszczenie i wydając zalecenia. Ponownej oceny udatności dokonano po upływie od 1-11 miesięcy i we wszystkich przypadkach potwierdzono wykonanie zaleceń, w tym m.in. dokonanie nasadzeń uzupełniających, w związku z czym uprawy oceniono jako udane.
- W jednym przypadku komisja oceniła uprawę założoną w 2007 r. jako nieudaną. Stwierdzono, że stopień pokrycia powierzchni uprawy wynosił poniżej 70%, zalecono dokonanie uzupełnień uprawy, po konsultacji z właściwym miejscowo leśniczym do dnia 1 listopada 2012 r. Ponowna ocena udatności uprawy ma być wykonana w listopadzie 2012 r.

2. W latach 2008-2012 (I kwartał) Starosta wydał 41 decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacji gruntów rolnych na leśne na powierzchni 275,96 ha. Wszystkie te decyzje dotyczyły gruntów zalesionych w ramach PROW na lata 2004-2006.

Analiza dokumentacji związanej z wydaniem ww. decyzji wykazała, że:

⁴ Dz. U. z 2005 r., poz. 435 ze zm.

⁵ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1929 ze zm.)

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

- Wszystkie decyzje spełniały wymogi art. 107 Kpa, tj. zawierały m.in. powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie.
- W dwóch przypadkach decyzje zostały wydane bez uprzedniego dokonania oceny udatności upraw. Oceny te zostały przeprowadzone dopiero po upływie ponad dwóch lat od wydania decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacyjne. Dotyczyło to decyzji z dnia:
 - 22 stycznia 2008 r., którą objęto uprawę leśną o powierzchni 3,88 ha założoną jesienią 2006 r. na działce nr 87 obręb Ząbrowo gm. Iława, dla której ocenę udatności sporządzono w sierpniu 2010 r.,
 - 13 marca 2006 r., którą objęto część o powierzchni 0,53 ha uprawy leśnej założonej wiosną 2005 r. na działce nr 161/1 obręb Krzywka gm. Kisielice, dla której ocenę udatności sporządzono w lipcu 2008 r.

W ocenie NIK działanie takie było niezgodne z obowiązującymi przepisami, bowiem w myśl art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, Starosta został zobowiązany do przekwalifikowania gruntu objętego PROW po dokonaniu oceny udatności uprawy. Jak wynika z wyjaśnień Pana Starosty, w obu ww. przypadkach klasyfikatorzy wykonali operaty zmian klasyfikacyjnych ww. gruntów mimo, że prace te nie były objęte zleceniem Starosty. Zdaniem NIK, powyższe przypadki wskazują na niewłaściwie dokonany odbiór zleconych prac.

3. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny 24 działek o łącznej powierzchni ewidencyjnej 57,19 ha, objętych 22 decyzjami o przekwalifikowaniu zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na leśne wykazały, że na działkach znajdowały się zalesienia, które według informacji przedstawicieli nadleśnictw uczestniczących w oględzinach, we wszystkich przypadkach były wykonane zgodnie z planem zalesienia, a stan badanych upraw leśnych wskazywał na wiek zgodny z terminem dokonania zalesienia.
4. W badanym okresie zadania związane z przekwalifikowaniem zalesionych w ramach PROW gruntów rolnych na leśne były finansowane zarówno ze środków pochodzących z dotacji celowej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w łącznej wysokości 28.862 zł, jak i ze środków własnych Powiatu 10.424 zł. Począwszy od roku 2011, zgodnie z pismem z dnia 15 marca 2010 r. Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zadania te były finansowane wyłącznie ze środków własnych Powiatu.
5. Powierzchnia lasów niepaństwowych na terenie powiatu iławskiego, według stanu na koniec marca 2012 r. wynosiła 2.587 ha, w tym 275,96 ha (10,6%) stanowiły przekwalifikowane grunty objęte PROW na lata 2004-2006. W trakcie kontroli NIK trwało postępowanie dotyczące wydania decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacji dalszych 67,75 ha gruntów rolnych zalesionych w 2007 r. w ramach PROW.

Starosta na podstawie zawartych w 2005 r. porozumień z nadleśniczymi sześciu nadleśnictw powierzył im realizację zadań z zakresu nadzoru nad tymi lasami, a przekwalifikowane w ramach PROW grunty przekazywał (aneksami do ww. porozumień) w nadzór tym nadleśniczym.

NIK zwraca uwagę na niezgodne ze stanem faktycznym przedstawianie w sprawozdaniach statystycznych GUS L-03 danych dotyczących powierzchni lasów niepaństwowych na obszarze Powiatu. W sprawozdaniach za lata 2008-2011 wykazano odpowiednio 2.215 ha, 2.281 ha, 2.456 ha i 2.506 ha, podczas gdy faktyczna powierzchnia gruntów nadzorowanych przez Starostę była większa odpowiednio o 93 ha, 87 ha, 80 ha i 30 ha. Ponadto w dwóch sprawozdaniach rok 2008 i 2011 niezgodnie ze stanem faktycznym ujęto również powierzchnie lasów niepaństwowych nadzorowanych przez nadleśnictwa w ramach zawartych porozumień. Rozbieżności te w poszczególnych latach wynosiły odpowiednio 13 ha i 50 ha.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

- 1) wyeliminowania przypadków wydawania decyzji zatwierdzających zmiany klasyfikacyjne gruntów rolnych zalesionych w ramach PROW na grunty leśne bez uprzedniego dokonania oceny udatności uprawy,
- 2) zapewnienia udziału osób bezstronnych w pracach komisji dokonującej oceny udatności upraw,
- 3) sporządzania sprawozdań GUS L-03 zgodnie ze stanem faktycznym.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w tym wystąpieniu ocen i uwag oraz wniosków.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem