NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.012.04.2020

Tomasz Tamborski
Starosta Kołobrzeski
Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu,
Plac Ratuszowy 1, 78-100 Kołobrzeg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu, Plac Ratuszowy 1, 78-100 Kołobrzeg[1]
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Tamborski, Starosta Kołobrzeski od 26 sierpnia 2010 r.[2]
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 zakończnia kontroli, tj. 4 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[3].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Małgorzata Wejwer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/114/2020 z 24 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

[1] Dalej: Starostwo.

[2] Dalej: Starosta.

[3] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna[4] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie zostały stworzone warunki do realizacji zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa poprzez: wyznaczenie Wydziału Ochrony Środowiska oraz Naczelnika tego Wydziału, jako osoby odpowiedzialnej za realizację zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru, zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio wykwalifikowanej kadry oraz zapewnienie środków finansowych pozwalających na realizację ww. zadań.

Nadzór nad 92,2% lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa został powierzony Nadleśnictwu Gościno w ramach zawartego porozumienia. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska prawidłowo sprawowała nadzór nad realizacją zadań powierzonych Nadleśnictwu. Nadleśnictwo przesyłało sprawozdania roczne według wzoru określonego w porozumieniu. Starosta realizował obowiązek przekazywania Nadleśnictwu środków finansowych z tytułu prowadzenia spraw określonych w porozumieniu, dotyczących nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. w Starostwie dokumentacją urządzeniową objęto tylko 4,4% ogólnej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Starosta zlecił opracowanie inwentaryzacji stanu lasów dla 27,4% powierzchni lasów objętej dokumentacją urządzeniową, co stanowiło 1,7% powierzchni lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych.

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) zadania w zakresie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa były realizowane przez Starostę w ograniczonym zakresie z powodu braku opracownia dokumentacji urządzeniowej lasów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezlecania sporządzenia dokumentacji urządzeniowej lasów, pomimo ustawowego obowiązku;
- uaktualniania w innej formie, niż ustalono w porozumieniu, powierzchni lasów powierzonych do nadzoru;
- niepodejmowania działań w przypadku nieopracowania dokumentacji urządzeniowej przez właścicieli lasów innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe;
- powołania niewłaściwej podstawy prawnej w dwóch decyzjach administracyjnych;
- nierzetelnego sporządzania sprawozdań za 2018 r. i 2019 r. do Głównego Urzędu Statystycznego;
- prowadzenia jednego postępowania administracyjnego z naruszeniem art. 36 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego[5].

[4] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

[5] Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[6] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z wewnętrznym podziałem zadań[7] pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne w Starostwie sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska[8]. Wydział w zakresie gospodarki leśnej w nadzorowanych lasach wydawał decyzje: 1) w sprawie zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu[9]; 2) określające zadania dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha na podstawie inwentaryzacji stanu lasu[10]; 3) o pozyskaniu drewna niezgodnie z UPUL lub decyzją wydaną na podstawie ISL, 4) w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków do projektu UPUL. Wydział wydawał także zaświadczenia czy działka objęta była UPUL oraz czy dla działki została wydana decyzja, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach[11]. Zadania te realizowało trzech[12] (z pięciu) pracowników Wydziału.
W regulaminie organizacyjnym Starostwa, w części dotyczącej zadań kierowników komórek organizacyjnych, zobowiązano kierowników do wzajemnego informowania się o rozstrzygnięciach związanych z działalnością komórek organizacyjnych Starostwa, których znajomość niezbędna jest do prawidłowego załatwiania spraw.
Realizując zadania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa Wydział współpracował z Wydziałem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. Współpraca polegała na przekazywaniu informacji dotyczących aktualności stanu faktycznego działek leśnych.

(akta kontroli str. 5-47, 459, 461, 468-469)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o lasach, zostały zawarte z Nadleśnictwem Gościno[13] dwa porozumienia[14], dotyczące powierzenia niektórych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W załącznikach do zawartych porozumień określono m.in. powierzchnię lasów powierzonych do nadzoru z podziałem na gminy i obręby ewidencyjne oraz dane właścicieli działek leśnych. W porozumieniach określono terminy aktualizacji ww. danych[15].
Powierzone sprawy z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa obejmowały: 1) lustrację powierzonych do nadzoru lasów (wraz z rejestracją spostrzeżeń w formie protokołu z oględzin bądź zapisów w książce służbowej), dotyczącą stanu lasów dla określenia konieczności wykonania przez właścicieli niezbędnych zabiegów gospodarczych w związku z art. 7-9 i art. 13 ustawy o lasach; 2) nadzorowanie wykonania

---

[6] 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.
[7] Na podstawie regulaminu organizacyjnego Starostwa wprowadzono dwa zarządzenia Starosty: Nr 36/2017 z 4 lipca 2017 r. i Nr 54/2019 z 28 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia ilości etatów oraz wewnętrznego podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu.
[8] Dalej: Wydział.
[9] Dalej: UPUL.
[10] Dalej: ISL.
[11] Dz. U. z 2020 r. poz.1463, dalej: ustawa o lasach.
[12] Dwóch starszych inspektorów oraz Naczelnik Wydziału.
[13] Dalej: Nadleśnictwo.
[14] Porozumienie z 16 czerwca 1999 r., Porozumienie z 22 marca 2018 r., zmienione aneksem nr 1 z 8 kwietnia 2019 r.
[15] W porozumieniu z 16 czerwca 1999 r. w terminie do końca lutego, w porozumieniu z 22 marca 2018 r. w terminie do 15 marca każdego roku.

zatwierdzonych UPUL; 3) określenie w drodze decyzji na podstawie ISL zadań z gospodarki leśnej dla lasów o powierzchni do 10 ha; 4) cechowanie drewna i wydawanie świadectw legalności jego pozyskania; 5) wysyłanie upomnień w przypadku niewykonania zadań i obowiązków określonych w decyzjach oraz wnioskowanie do Starosty o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Od 8 kwietnia 2019 r. powierzony nadzór obejmował także wydawanie decyzji w sprawie ustalania i nadzorowania zadań w zakresie: wyrębu drzew, ponownego założenia upraw leśnych, przebudowy drzewostanów, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej w lasach, dla których nie ma opracowanych UPUL, do czasu ich opracowania. Porozumienie zawierało postanowienia o aktualizacji powierzchni lasów powierzonych do nadzoru w formie aneksu.

(akta kontroli str. 75-104, 479, 484)

1.2. Za realizację zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa odpowiadał jeden pracownik, tj. Naczelnik Wydziału. Ogólna powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa podlegająca pod nadzór jednego pracownika według stanu na 30 czerwca 2020 r. wynosiła 886,73 ha, z tego w powierzonym nadzorze Nadleśnictwa było 817,42 ha. Naczelnik Wydziału wyjaśniła, że przy tak zorganizowanym nadzorze nie wystąpiła sytuacja, w której podlegała jej zbyt duża powierzchnia nadzorowanych lasów lub posiadała do wykonania inne obowiązki, które utrudniały realizację zadań. Szczegółowe zadania do wykonania Naczelnik Wydziału zlecała dwóm pracownikom Wydziału. Pracownikom tym nie przypisano w zakresach czynności zadań dotyczących sprawowania nadzoru. W zakresach czynności inspektorów określono następujące obowiązki: prowadzenia postępowań dotyczących lasów w oparciu o ustawę o lasach, przygotowania materiałów i decyzji wynikających z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[16], sporządzania informacji oraz rocznej sprawozdawczości do Głównego Urzędu Statystycznego[17] z zakresu lasów.

Pracownicy realizujący zadania z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa posiadali stosowne kwalifikacje, tj. ponad 10-letnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie gospodarki leśnej i wykształcenie wyższe o kierunkach: Ochrona Środowiska, Administracja Publiczna oraz studia podyplomowe w zakresie: Prawo Administracyjne i Samorządowe, Geologia, Hodowla Lasu. Ponadto, pracownikom zapewniono dostęp do odpowiednich szkoleń aktualizujących posiadaną wiedzę. Tematyka odbytych szkoleń obejmowała m.in.: praktyczne aspekty Kodeksu postępowania administracyjnego; chronione porosty epifityczne zadrzewień przydrożnych; ochronę gruntów rolnych i leśnych w praktyce; wycinki drzew na nowych zasadach; wizualną ocenę drzew zagrażających bezpieczeństwu, w tym metody i sposoby usprawniające kontrolę drzewostanu miejskiego; zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów oraz kary administracyjne za ich usunięcie albo zniszczenie z naruszeniem reguł; zezwalanie na usuwanie drzew w lasach niepaństwowych; nadzór organów oraz prawa właścicieli lasów.

(akta kontroli str. 53-74,188, 462-463, 479, 485)

1.3. W Starostwie zostały wdrożone uregulowania wewnętrzne[18] dotyczące sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów mogącego utrudniać prawidłową realizację zadań[19]. Starosta[20], Wicestarosta[21] i Naczelnik Wydziału

---

[16] Dz.U. z 2017 r. poz.1161 ze zm.

[17] Dalej: GUS.

[18] Kodeks etyczny pracowników Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

[19] Zgodnie z postanowieniami *Kodeksu etycznego pracowników Starostwa* pracownik powinien dołożyć wszelkich starań, aby jego postępowanie było jawne, zrozumiałe i wolne od podejrzeń o jakąkolwiek formę interesowności czy korupcji i pracownik nie dopuszcza do podejrzeń o związek miedzy interesem publicznym, a prywatnym.

złożyli wyjaśnienia w ramach prowadzonej kontroli NIK, że w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) nie byli jednocześnie właścicielami bądź współwłaścicielami lasów podlegających pod nadzór Starostwa. W wyniku badania kontrolnego oświadczeń majątkowych ww. osób, opublikowanych na stronie Biuletynu Informacji Publicznej[22] oraz na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, kontroler NIK zweryfikował i potwierdził treść ww. wyjaśnień. Ponadto, Nadleśniczy, jako osoba wydająca decyzje w imieniu Starosty w ramach zawartego porozumienia, złożył oświadczenia majątkowe za lata 2018-2020. Oświadczenia te również umieszczono na stronie BIP. Po ich weryfikacji kontroler NIK nie stwierdził konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 48-52, 107-130)

1.4. W badanym okresie Starostwo na zadania w zakresie gospodarki leśnej zaplanowało na każdy rok środki finansowe w wysokości 40 tys. zł, z których wydatkowało: w 2018 r. – 25,2 tys. zł (tj. 62,9% zaplanowanej kwoty), w 2019 r. – 22,3 tys. zł, (tj. 55,8% zaplanowanej kwoty), w 2020 r. (do 30 czerwca) – 18, 8 tys. zł (tj. 47% zaplanowanej kwoty). W ramach wydatkowanych środków koszty nadzoru[23] sprawowanego przez Nadleśnictwo wynosiły: na koniec 2018 r. – 10,6 tys. zł; na koniec 2019 r. – 13,5 tys. zł i na 30 czerwca 2020 r. – kosztów nie rozliczono. Koszty sprawowania nadzoru przez Nadleśnictwo nad jednym ha lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa wynosiły na koniec 2018 r. -13,04 zł, na koniec 2019 r. -16,54 zł, a koszty aktywnie sprawowanego nadzoru[24] wynosiły na koniec 2018 r. – 176,45 zł; na koniec 2019 r. – 196 zł.

(akta kontroli str. 131-179, 188, 479, 484-485)

Starosta wyjaśnił, że: *Środki zaplanowano optymalnie, analizując możliwości finansowe powiatu oraz uwzględniając konieczność realizacji innych ustawowych zadań realizowanych przez samorząd powiatowy. Środki zaplanowano na pokrycie kosztu sprawowanego nadzoru w oparciu o zawarte porozumienie, na które zgodnie z przedkładanymi informacjami przez Nadleśnictwo składały się koszty dojazdu leśniczych i podleśniczych do działek objętych nadzorem, stawka godzinowa dla leśniczych i podleśniczych w celu realizacji zadań zawartych w porozumieniu oraz koszty korespondencji i obsługi administracyjnej. Środki zaplanowano również na sporządzenie dokumentacji – ISL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa dla osób fizycznych, które złożyłyby wniosek o sporządzenie takiej dokumentacji.*

(akta kontroli str. 479, 484-485)

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) koszty dojazdów pracowników Nadleśnictwa, związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa wynosiły 1,4 tys. zł[25]. Przy ich rozliczaniu stosowano stawkę 0,8358 zł za jeden kilometr przebiegu pojazdu, zgodnie z rozporządzeniem 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 pracodawcy[26].

(akta kontroli str. 180-187, 479, 485)

---

[20] Zgodnie z uchwałą Nr 326/2017 Zarządu Powiatu w Kołobrzegu z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

[21] Zgodnie z uchwałą Nr 425/2018 Zarządu Powiatu w Kołobrzegu z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

[22] Dalej: BIP.

[23] Kwota zapłacona za dany rok (tj. iloczyn liczby ha i stawki wynagrodzenia otrzymywanego przez Nadleśnictwo za nadzór jednego ha lasów w wysokości 23 zł) minus kwota niewykorzystana w danym roku przez Nadleśnictwo i zwracana w roku następnym.

[24] Przeprowadzenie oględzin i kontroli.

[25] W 2018 r. – 570 zł, w 2019 r. – 644 zł, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 232 zł.

[26] Dz. U. Nr 27 poz. 271 ze zm.

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) działki leśne podlegające pod nadzór Starostwa położone były na łącznej powierzchni w 2018 r. – 879,26 ha, w 2019 r. – 882,31 ha, w 2020 (do 30.06.) – 886,73 ha.

(akta kontroli str. 188)

Starosta oraz Naczelnik Wydziału, jako pracownik realizujący zadania w zakresie sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa wyjaśnili, że środki finansowe były wystarczające do rzetelnej realizacji zadań powierzonych w porozumieniu.
Starosta wyjaśnił: *Stawka za sprawowanie nadzoru w przeliczeniu na jeden ha była corocznie ustalana z Nadleśnictwem. Środki finansowe zabezpieczone w budżecie powiatu na zadania związane z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nie pozwalały na wykonanie UPUL lub ISL dla wszystkich lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa będących własnością osób fizycznych. Jednocześnie nie wystąpiły sytuacje, żeby brak środków finansowych skutkował niesporządzeniem wymaganej dokumentacji urządzeniowej, jeżeli wystąpiłby o to właściciel (osoba fizyczna).*

(akta kontroli str. 462-463, 479, 485)

1.5. Dokumentacją urządzeniową nie objęto 95,6% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. Starostwo dysponowało jedną dokumentacją UPUL dla łącznej powierzchni lasów wynoszącej 19,98 ha[27] oraz sześcioma opracowaniami ISL, które obejmowały 18,97 ha. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) Starostwo na swój koszt zleciło wykonanie trzech ISL na powierzchni 10,69 ha. Pozostała dokumentacja[28] była sporządzona na koszt właściciela lasu. Starostwo poniosło koszt wykonania dokumentacji urządzeniowej w wysokości 5,8 tys. zł. Koszt sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urządzeniowej w przeliczeniu na jeden ha lasu wyniósł 546 zł. Wcześniej również nie sporządzano dla lasów nadzorowanych dokumentacji urządzeniowej. Wykonanie dokumentacji urządzeniowej Starostwo zleciło dla lasów, których właścicielami były osoby fizyczne.
Starostwo nie aplikowało o środki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie oraz z Funduszu leśnego[29] z powodu braku informacji o możliwości uzyskania dofinansowania na realizację zadania w zakresie sporządzenia dokumentacji urządzeniowej.
(akta kontroli str. 188-191, 203-205, 208-220, 222, 227-228, 232-243, 480, 486-487)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 nie aktualizowano powierzchni lasów powierzonych do nadzoru w formie aneksu do porozumienia zawartego 22 marca 2018 r. pomiędzy Starostą a Nadleśniczym Nadleśnictwa Gościno, dotyczącego powierzenia niektórych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Powyższe było niezgodne z § 1 ust. 4 ww. porozumienia, który stanowi, że powierzchnia lasów powierzonych do nadzoru w układzie gmin, z rozbiciem na obręby ewidencyjne, miała być corocznie aktualizowana według sprawozdania L-03 i w formie aneksu do porozumienia miała być przekazywana w terminie do 15 marca każdego roku.

(akta kontroli str. 80, 105-106)

[27] Opracowanie UPUL z 2014 r. obejmowało powierzchnię 24,29 ha, ale w wyniku podziału działek w latach 2017-2019 powierzchnia użytku oznaczonego Ls objęta UPUL obejmowała 19,98 ha.
[28] Tj. jeden UPUL i trzy ISL.
[29] Fundusz, o którym mowa w art. 56 ustawy o lasach.

Starosta wyjaśnił: *Powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, powierzonych w nadzór, nie aktualizowano corocznie w formie aneksu do porozumienia ponieważ powierzchnia powierzona w nadzór w latach 2019 i 2020 różniła się nieznacznie od powierzchni powierzonej w porozumieniu z 22.03.2018 r. (tj. 2018 r. - 817 ha, 2019 r. - 814 ha, 2020 r.- 817 ha). W związku z powyższym, za obustronną zgodą, dane dotyczące powierzchni lasów powierzonych w nadzór (...) aktualizowano corocznie w formie wykazu przesyłanego w terminie do 15 marca.*

(akta kontroli str. 495-496)

Pisma przekazujące zaktualizowany wykaz lasów powierzonych do nadzoru Nadleśnictwa nie spełniały formy określonej w porozumieniu.

2. Starosta nie zlecał sporządzenia dokumentacji urządzeniowej lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, co stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o lasach. Zgodnie z ww. przepisami dokumentacja urządzeniowa tych lasów (UPUL i ISL) sporządzana jest na zlecenie starosty. Powierzchnia ww. lasów bez dokumentacji urządzeniowej wynosiła 98,3%, a w budżecie Powiatu Kołobrzeskiego[30] na zadania gospodarki leśnej pozostawały niewykorzystane środki finansowe (na koniec 2018 r. w wysokości 14 839 zł; na koniec 2019 r. w wysokości 17 689 zł).

(akta kontroli str. 131-133,141-143, 151-152, 156-179)

Starosta wyjaśnił: *Środki finansowe ww. kwotach nie pozwalały na wykonanie UPUL lub ISL dla wszystkich lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, będących własnością osób fizycznych. Zaakceptowałem przyjętą przez naczelnika Wydziału Ochrony Środowiska zasadę, iż wolne środki, zabezpieczone w budżecie, będą wykorzystywane na zlecenie i sfinansowanie dokumentacji urządzeniowej dla właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, którzy wystąpią z takim wnioskiem, aby nie wystąpiły sytuacje gdy brak środków finansowych skutkowałby niesporządzeniem wymaganej dokumentacji urządzeniowej, jeżeli wystąpił o to zainteresowany właściciel (osoba fizyczna). (...) Każdy właściciel lasu zainteresowany prowadzeniem gospodarki leśnej otrzymywał informację od pracownika Wydziału (podczas rozmowy telefonicznej bądź spotkania osobistego) o możliwości sfinansowania i sporządzenia dokumentacji urządzeniowej lasów. Starostwo nie podejmowało odrębnych działań informacyjnych dla osób fizycznych i wspólnot gruntowych.*

(akta kontroli str. 493-494, 499, 501)

Starosta ustawowo został zobowiązany do zlecania sporządzania dokumentacji urządzeniowej lasów. Dokumentacja ta stanowi podstawowe narzędzie sprawowania skutecznego nadzoru nad zrównoważoną gospodarką leśną.

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Starostwo było przygotowane organizacyjnie, kadrowo i finansowo do realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W strukturze Starostwa funkcjonowała komórka organizacyjna, której przypisano szczegółowe zadania w tym zakresie oraz wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za realizację zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru. Pracownicy wykonujący przydzielone zadania posiadali stosowne kwalifikacje zawodowe. Nadzór zorganizowano w sposób umożliwiający wyeliminowanie potencjalnego konfliktu interesów.

Dla 98,3% powierzchni lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych Starosta nie zlecił opracowania dokumentacji urządzeniowej, pomimo że miał

[30] Dalej: Powiat.

ustawowy obowiązek. Ponadto, na koniec 2018 r. i na koniec 2019 r. w budżecie Powiatu pozostawały środki finansowe przeznaczone na zadania w zakresie gospodarki leśnej. Powyższe skutkowało brakiem możliwości prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Aktualizacje powierzchni lasów powierzonych Nadleśnictwu do nadzoru nie były dokonywane w formie określonej w porozumieniu.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną.

Opis stanu faktycznego

2.1. Powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wynosiła według stanu na:

- 31 grudnia 2018 r. – 879,26 ha (tj. 1,2% powierzchni Powiatu[31]), z tego należących do: osób fizycznych 679,32 ha, jednostek samorządu terytorialnego[32] - 91,12 ha, spółdzielni 1,1 ha, pozostałe – 107,72 ha;
- 31 grudnia 2019 r. – 882,31 ha, z tego należących do: osób fizycznych 631,59 ha, jst - 91,12 ha, spółdzielni 1,1 ha, pozostałe – 158,5 ha;
- 30 czerwca 2020 r. – 886,73 ha, z tego należących do: osób fizycznych 636,05 ha, jst - 91,12 ha, spółdzielni 1,1 ha, pozostałe – 158,46 ha.

Powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowana przez Nadleśnictwo wynosiła według stanu na:

- 31 grudnia 2018 r. – 814,37 ha (tj. 92,6% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa), z tego objęto aktywnym nadzorem przez Nadleśnictwo – 60,18 ha (tj. 7,4%);
- 31 grudnia 2019 r. – 817,42 ha (tj. 92,6% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa), z tego objęto aktywnym nadzorem przez Nadleśnictwo – 68,98 ha (tj. 8,4%);
- 30 czerwca 2020 r. – 817,42 ha (tj. 92,1% powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa), z tego objęto aktywnym nadzorem przez Nadleśnictwo – 45,91 ha (tj. 5,6%).

Liczba działek gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wynosiła według stanu na:

- 31 grudnia 2018 r. - 944, z tego objętych aktywnym nadzorem: przez Starostwo – jedna, przez Nadleśnictwo - 33;
- 31 grudnia 2019 r. - 944, z tego objętych aktywnym nadzorem: przez Starostwo – jedna, przez Nadleśnictwo - 35;
- 30 czerwca 2020 r. - 952, z tego objętych aktywnym nadzorem: przez Starostwo – zero, przez Nadleśnictwo - 18.

Liczba właścicieli (w tym współwłaścicieli) gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wynosiła według stanu na: 31 grudnia 2017 r. – 1027; 31 grudnia 2018 r. – 1018; 31 grudnia 2019 r. – 1023; 30 czerwca 2020 r. – 1056.

(akta kontroli str. 188-189)

W zakresie szacunkowego przeciętnego wieku, szacunkowej przeciętnej zasobności drzewostanów[33] oraz kategorii zagrożenia pożarowego, do której zaliczono obszary leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa, Naczelnik Wydziału wyjaśniła: *Plan urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Gościno, które zasięgiem administracyjnym obejmuje cały powiat kołobrzeski, został zatwierdzony przez Ministra Środowiska na lata 2016-2025. W dokumencie (publikowany w BIP Nadleśnictwa Gościno) przedstawione jest zagrożenie pożarowe i zadania ochronne. Przedstawione jest tam również wyliczenie kategorii zagrożenia pożarowego – III. Na podstawie tego*

[31] Powierzchnia Powiatu zajmuje 72 466 ha.
[32] Dalej: jst.
[33] Zasobność drzewostanów oblicza się dzieląc cały zapas drzewostanów (miąższość drewna na pniu) przez ich ogólną powierzchnię,https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce publicznej/3186, pojecie.html, dostęp: 09.04.2020 r.

dokumentu, uwzględniając takie samo położenie i warunki klimatyczne, przyjmuje się, iż obszary leśne niestanowiące własności Skarbu Państwa zaliczane są również do III kategorii zagrożenia pożarowego. Dla lasów nieobjętych dokumentacją urządzeniową (tj. UPUL lub ISL) brak jest danych nt. przeciętnej zasobność drzewostanów oraz przeciętnego wieku lasów. W sytuacjach indywidualnych informacje o wieku lasu pracownicy pozyskują od właściciela lasu, z Urzędów Gmin (mniej lub więcej niż 40 lat) lub na podstawie posiadanych dokumentów dla lasów zalesionych w oparciu o ustawę z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia[34] lub program PROW[35].

(akta kontroli str. 464-465)

2.2. W latach 2018-2020 (do 31 lipca) Starosta nie zlecał opracowania UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. W ww. okresie Starosta zlecił wykonanie trzech inwentaryzacji stanu lasów o łącznej powierzchni 10,69 ha[36]. Zlecenia wykonania tej dokumentacji urządzeniowej były przeprowadzone w oparciu o procedurę wewnętrzną[37] na wniosek właścicieli, będących osobami fizycznymi. Dokumentacja urządzeniowa lasów została opracowana przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Szczecinku na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r. ISL objęto działki położone w następujących obrębach ewidencyjnych: 1) Siemyśl, gmina Siemyśl (powierzchnia 4,69 ha); 2) obrębie ewidencyjnym Starnin, gmina Rymań o powierzchni 2,26 ha; 3) obrębie ewidencyjnym Unieradz, gmina Siemyśl o powierzchni 3,74 ha.

(akta kontroli str. 190-220)

2.3. Starostwo posiadało jeden UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 24,29 ha. Opracowanie UPUL zostało wykonane w maju 2014 r. na zlecenie i koszt właściciela (osoby fizycznej) i przedłożone w Starostwie. Starosta, po uzyskaniu pozytywnej opinii Nadleśniczego, decyzją administracyjną[38] zatwierdził UPUL do 31 grudnia 2023 r. Obszar objęty opracowaniem UPUL nie leżał na terenach objętych formami ochrony przyrody Natura 2000. W UPUL zawarto informację, że zagrożenie pożarowe jest niewielkie z uwagi na bujną roślinność runa oraz rozdrobnienie kompleksów leśnych; nie zawarto kategorii zagrożenia pożarowego lasów.

(akta kontroli str. 229-243)

Starosta wyjaśnił: *Pomimo braku dokumentacji urządzeniowej prowadzony nadzór nad gospodarką leśna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w ramach zawartego z Nadleśniczym Nadleśnictwa Gościno porozumienia, uznaję za skuteczny. Powierzenie nadzoru Nadleśniczemu zapewnia prowadzenie nadzoru przez pracowników posiadających specjalistyczną wiedzę i doświadczenie. Właściciele działek leśnych mają zapewniony bezpośredni dostęp do merytorycznych pracowników Nadleśnictwa pracujących w terenie (leśniczych i podleśniczych) w celu skonsultowania spraw związanych z koniecznością zapewnienia ochrony lasów oraz nt. niezbędnych do wykonania zabiegów. Leśniczowie i podleśniczowie, pracujący w terenie i dysponujący stosowną wiedzą, mają możliwość na bieżąco monitorować stan lasów. W latach 2018-2019 pracownicy Nadleśnictwa Gościno wykonali 101 udokumentowanych wizji*

---

[34] Dz.U. z 2001 r. Nr 73, poz. 764 ze zm., akt utracił moc 18 grudnia 2014 r.

[35] Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

[36] Działki objęte ISL położone w: 1) w obrębie ewidencyjnym Siemyśl, gmina Siemyśl o powierzchni 4,69 ha; 2) obrębie ewidencyjnym Starnin, gmina Rymań o powierzchni 2,26 ha; 3) obrębie ewidencyjnym Unieradz, gmina Siemyśl o powierzchni 3,74 ha.

[37] Zarządzenie Nr 14/2018 Starosty Kołobrzeskiego z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Starostwie Powiatowym w Kołobrzegu.

[38] Decyzja OŚ.6162.00001.2014 z 23 czerwca 2014 r.

terenowych (średniorocznie – 50 wizji). W mojej ocenie nadzór na gospodarką leśną prowadzony przez praktyków, w terenie zapewnia nadzór skuteczny, gwarantujący ochronę lasów i realizację niezbędnych zadań. Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w lasach położonych na terenie Miasta Kołobrzeg (gdzie ok. 70% powierzchni lasu należy do Gminy Miasto Kołobrzeg, z czego połowa stanowi dodatkowo użytek ekologiczny - Ekopark), prowadzony jest przez pracowników Wydziału Ochrony Środowiska. Z uwagi na charakter tych terenów, nadzór polega na zapewnieniu bezpieczeństwa osób (usuwanie drzew suchych, w złym stanie fitosanitarnym, zagrażających bezpieczeństwu) ze szczególnym naciskiem na ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów.

(akta kontroli str. 495-497)

W zakresie sprawowanego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg Naczelnik wyjaśniła, że: (...) *nadzór polegał na wydawaniu decyzji na pozyskanie drewna w przypadku drzew znajdujących się w złym stanie fitosanitarnym, suchych, zagrażających bezpieczeństwu. Wydanie decyzji każdorazowo poprzedzone było przeprowadzeniem w terenie wizji lokalnej. W trakcie oględzin terenowych pracownicy Wydziału dokonują dokładnego przeglądu drzew (oraz ich otoczenia) przeznaczonych do pozyskania, pod kątem występowania w ich obrębie przedstawicieli gatunków chronionych roślin, grzybów i zwierząt (...) oraz gniazd ptasich.*

(akta kontroli str. 466-467)

2.4. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) Starosta nie nadzorował sporządzania UPUL i nie podejmował działań w przypadku nieopracowania dokumentacji urządzeniowej przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe**.** W trakcie kontroli NIK, Naczelnik Wydziału wystosowała 38 pism do właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe[39] w sprawie przedłożenia do Starostwa dokumentacji urządzeniowej lasów.

(akta kontroli str. 246-249,480,487)

Starosta dysponował jednym opracowaniem UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni 24,29 ha[40] i sześcioma opracowaniami ISL o łącznej powierzchni 18,97 ha. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. dokumentacją urządzeniową było objęte łącznie 38,95 ha[41], tj. 4,4% łącznej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.
W toku kontroli NIK sprawdzono aktualność danych w zakresie działki leśnej niestanowiącej własności Skarbu Państwa, objętej UPUL o powierzchni 24,29 ha, położonej w obrębie ewidencyjnym Błotnica w gminie Kołobrzeg.
Ustalono, że działka została podzielona i w wyniku podziałów, zarówno numery działek, jak i powierzchnie użytku oznaczonego symbolem Ls[42], wykazane w UPUL, były nieaktualne i niezgodne z ewidencją gruntów i budynków. Po wprowadzonych zmianach w ww. ewidencji, użytek oznaczony symbolem Ls został pomniejszony o 4,31 ha (obecnie zajmuje 19,98 ha).

(akta kontroli str. 190-191, 250-270)

---

[39] Siedem gmin i 31 innych podmiotów.
[40] Opracowanie UPUL z 2014 r.
[41] Po dokonaniu podziałów działki leśnej objętej UPUL i wprowadzeniu zmian danych w ewidencji gruntów i budynków niżej opisanych.
[42] Ls - oznacza lasy (rodzaj użytku gruntowego według klasyfikacji użytków gruntowych w ewidencji gruntów i budynków).

Starosta wyjaśnił: *Rejestr działek leśnych objętych nadzorem aktualizowany jest w oparciu o przekazywane informacje przez pracowników Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomości. (...) Pracownicy Wydziału mają dostęp do ewidencji gruntów i budynków i mogą zweryfikować aktualność wykazu.*

(akta kontroli str. 480, 487)

Naczelnik Wydziału wyjaśniła: *W związku z wydaniem decyzji – zgody na realizację inwestycji drogowej dla drogi S6 i wprowadzonym w związku z tym podziałem działki (...) obręb Błotnica, gm. Kołobrzeg, w trakcie którego użytek Ls uległ zmniejszeniu do pow. 19,98 ha (o 17,75%) oraz ze zmianą właściciela - osoby fizycznej na spółkę (pierwotny właściciel jest prezesem Zarządu Spółki) a także w związku z kolejnymi, wielokrotnymi podziałami działek przez spółkę, organ uwzględniając, iż obecny dokument obowiązuje do 2023 r. oczekiwał na ustabilizowanie sytuacji i przedłożenie przez właściciela działki uaktualnionego UPUL celem zatwierdzenia. Nadmienia się, iż ostatnia zmiana związana z podziałem działki leśnej wprowadzona została 10 grudnia 2019 r. i ze względu na sytuację epidemiologiczną oraz zagrożenie COVID, działania zmierzające do uaktualniania dokumentu – UPUL, zostały wstrzymane i na nowo podjęte w bieżącym okresie. (...) Współpraca z Wydziałem Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami przebiega na bieżąco, w trakcie prowadzonych postępowań w oparciu o wymianę informacji, dokumentów. Informacje w zakresie aktualności stanu faktycznego, dotyczącego działek leśnych, w latach 2018-2020 (do 30.06) były przekazywane. Jednakże powyżej opisany przypadek świadczy o tym, że sporadycznie nie przekazano informacji o zmianach danych w ewidencji gruntów i budynków.*

(akta kontroli str. 468-469)

Naczelnik Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami wyjaśniła: *(...) Informacja o zmianach dokonanych 6 lipca 2017 r. została przekazana do Wydziału, natomiast następne zmiany z: 29 maja 2019 r., 11 października 2019 r., 10 grudnia 2019 r. nie zostały przekazane. Powodem zaistniałej sytuacji są liczne zmiany danych ewidencyjnych, które dotyczyły przedmiotowej działki oraz bardzo dużą ilość przetwarzanych informacji przez pracowników obsługujących rejestr ewidencji gruntów i budynków, przez co doszło do przeoczenia zmian dotyczących (...) działki.*

(akta kontroli str. 459-461)

2.5. Starosta nadzorował wykonywanie przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a także zadań zawartych w dokumentacji urządzeniowej, m.in. poprzez zlecenie Nadleśnictwu (w zawartym porozumieniu) przeprowadzenia kontroli/oględzin oraz dokonanie oceny w tym zakresie na bieżąco podczas lustracji w terenie. W latach 2018-2020 (do 15 lipca) Nadleśnictwo przeprowadziło 115 kontroli. Aktywnym nadzorem zostały objęte zarówno lasy prywatne, jak i pozostałe (np. gminne). Nie wystąpiły przypadki niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach.
Nie wystąpiły również przypadki, w których właściciel lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa nie wykonywał obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach lub nie wykonywał zadań zawartych w UPUL lub decyzji starosty wydanej na podstawie ISL. W związku z tym Starosta nie wydawał decyzji w zakresie nakazania wykonania tych obowiązków lub zadań w drodze decyzji. Z przeglądów wykonywanych przez leśniczych i podleśniczych na gruncie nie wynikała konieczność nałożenia obowiązku podjęcia szczególnych czynności związanych z zabezpieczeniem przeciwpożarowym.

(akta kontroli str 480, 487-488)

Zgodnie z informacjami uzyskanymi[43] od siedmiu gmin w Powiecie w zakresie prowadzonej gospodarki leśnej:

- wszystkie gminy nie opracowały[44], na lata 2018-2020 (do 30 czerwca), UPUL dla lasów, których właścicielem była gmina i w związku z tym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie były uwzględniane ustalenia UPUL;
- dwie gminy[45] podejmowały działania w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania; pozostałe pięć gmin nie podejmowało żadnych działań;
- gminy uzyskały łącznie kwotę rocznych dochodów z tytułu podatku leśnego (bez lasów Skarbu Państwa) na terenie Powiatu w wysokości: w 2018 r. - 82,6 tys. zł od 560 podatników; w 2019 r. - 81,8 tys. zł od 557 podatników, w 2020 r. (I połowa) – 52,9 tys. zł od 544 podatników;
- w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) trzy gminy[46] pozyskały następującą wielkość drewna (grubizny)[47] z gruntów leśnych stanowiących własność gminy: w 2018 r. – 88,56 mp i 26,4 m^3; w 2019 r. – 101,95 mp i 59,18 m^3; w 2020 r. (do 30 czerwca) – 99,98 m^3; pozostałe cztery gminy ww. okresie nie pozyskiwały drewna.

(akta kontroli str. 504-521, 535, 538)

Zgodnie z informacjami uzyskanymi[48] od Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Kołobrzegu[49]:

- w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. na terenie Powiatu nie odnotowano interwencji (pożarów) jednostek ochrony przeciwpożarowej na obszarach lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa; w prowadzonej przez Komendę Straży Pożarnej ewidencji zdarzeń w ww. okresie zarejestrowano trzy pożary na terenach leśnych, dla których nie było możliwe ustalenie ich właściciela; były to pożary małe, niepowodujące dużych strat i zagrożenia dla życia i mienia;
- w latach 2018 – 2020 (do 30 czerwca) Komenda Straży Pożarnej nie dokonywała uzgodnień z właścicielami lasów w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych, dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych, o których mowa w § 39 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw

---

[43] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[44] Według oświadczenia Naczelnika Wydziału do sporządzenia UPUL były zobowiązane dwie gminy (Miasto Kołobrzeg i Ustronie Morskie), pozostałe gminny powinny zlecić opracowanie ISL.

[45] Gmina Miasto Kołobrzeg podjęła następujące działania: zleciła przeprowadzenie kontroli stanu drzew na terenach leśnych; zleciła wykonanie opracowań brakarskich w 2017 r. i 2018 r. pn."Brakowanie drewna na pniu w zakresie wywrotów, złomów i drzew obumarłych"; na podstawie ww. opracowań, po uzyskaniu niezbędnych zgód i zezwoleń, drzewa zakwalifikowane do ww. kategorii zostały usunięte. Gmina Ustronie Morskie wykonała zabiegi profilaktyczne i ochronne zapobiegające powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów poprzez regularne kontrole terenów leśnych, oczyściła tereny leśne z nagromadzonych śmieci, usunęła drzewa nierokujące na podstawie stosownych decyzji, zachowanie i odtwarzanie cennych elementów środowiska przyrodniczego takich jak: torfowiska, bagna, cieki, zbiorniki wodne.

[46] W latach 2018-2020 (I połowa) Gmina Miasto Kołobrzeg łącznie pozyskała 190,51 m3 drewna; Gmina Rymań pozyskała łącznie 1,7 m3 drewna; Gmina Ustronie Morskie pozyskała łącznie 183,86 m3 drewna.

[47] Metr przestrzenny (mp) drewna to suma metra sześciennego wraz z luzem powietrznym pomiędzy polanami. oznacza metr sześcienny (m^3) drewna „brutto", razem z pustą przestrzenią pomiędzy złożonymi w stos kłodami. Metr sześcienny drewna (kubik) oznacza ilość drewna bez przestrzeni powietrznych pomiędzy polanami. Objętość drewna w m^3 oblicza się mnożąc ilość mp przez ustalony doświadczalnie współczynnik. Wartość współczynnika dla wałków drewna o długości 1m w zależności od gatunku drzewa wynosi od 0,65 do 7,0.

[48] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

[49] Dalej: Straż Pożarna.

Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów[50].

(akta kontroli str. 522-524)

Komendant Straży Pożarnej, na zlecenie NIK, przeprowadził trzy kontrole doraźne, dotyczące przestrzegania przepisów określających wymagania w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa (lasy gminne, inne lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, których właścicielami nie były osoby fizyczne). Kontrolą Straży Pożarnej objęto: działkę o powierzchni 34,3 ha w obrębie Dźwirzyno w gminie Kołobrzeg; działkę o powierzchni 19,37 ha w obrębie Rościęcino w gminie Kołobrzeg (obie ww. działki należały do Gminy Kołobrzeg); trzy działki o łącznej powierzchni ok. 20 ha w obrębie Błotnica w gminie Kołobrzeg (należące do spółki „T.I.").
W wyniku kontroli ustalono, że:
1) obserwacja została zapewniona: odbywała się z dostrzegalni zlokalizowanej w Nadleśnictwie, obręb Rymań, leśnictwo Ledowo, oddział 413, w odległości od kontrolowanych działek od 15 do 21 km;
2) wodę do celów przeciwpożarowych zapewniono: w przypadku dwóch pierwszych działek zaopatrzenie wodne stanowiły hydranty nadziemne i hydrant podziemny, stwierdzono brak oznakowania hydrantów stanowiących zaopatrzenie wodne; w przypadku trzech ostatnich działek zaopatrzenie wodne do celów przeciwpożarowych stanowił zbiornik sztuczny zlokalizowany przy drodze ekspresowej S6 w odległości ok. od 110 m do 280 m od lasu zlokalizowanego na kontrolowanych działkach;
3) odległość pomiędzy dowolnym punktem położonym na kontrolowanych działkach, a najbliższą drogą publiczną wynosiła od 150 m do 750 m, co było zgodne z wymaganiami dla lasów III kategorii zagrożenia pożarowego lasów (wszystkie kontrolowane działki były III kategorii);
4) baza sprzętu do gaszenia pożarów lasów i pasy przeciwpożarowe na wszystkich działkach były niewymagane.
Straż Pożarna poinformowała NIK, że w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości zostanie wszczęte postępowanie administracyjne.

(akta kontroli str. 525-532)

Komenda Straży Pożarnej o wynikach ww. kontroli doraźnych w zakresie realizacji obowiązków zapewnienia ochrony przeciwpożarowej przez właścicieli działek leśnych, poinformowała także Naczelnika Wydziału.

(akta kontroli str. 475, 477-478)

2.6. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) nie stwierdzono wystąpienia organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów i nie zarządzono wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa.
Nadleśniczy Nadleśnictwa poinformował[51], że w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) nie wnioskował do Starosty o zarządzenie wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach, gdyż nie odnotowano potrzeby wykonania takich zabiegów. Nadleśniczy ocenił stan zdrowotny i sanitarny lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie Powiatu jako dobry.

(akta kontroli str. 481, 488, 530-531)

2.7. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wydawał decyzji w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu w przypadku wystąpienia okoliczności,

[50] Dz. U. Nr 109, poz. 719 ze zm.

[51] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o lasach, tj.: braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów. Do Starostwa nie wpłynęły wnioski właścicieli lasów w tym zakresie.

(akta kontroli str. 481, 488)

2.8. Stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzebą właścicieli lasów. W latach 2018–2020 (do 30 czerwca) Starosta nie wydawał decyzji dotyczących zmiany lasu na użytek rolny.

(akta kontroli str. 481, 488)

2.9. W latach 2018 – 2020 (do 30 czerwca) Starosta nie wydawał decyzji w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zalesienia gruntów, gdyż nie wpłynęły wnioski właścicieli lasów w tej sprawie.
Starosta 16 lipca 2018 r. zawarł z Nadleśniczym porozumienie w sprawie powierzenia dokonania oceny udatności upraw na zalesionych gruntach rolnych w latach 2013-2014 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Nadleśnictwo do Starostwa przekazało trzy protokoły oceny udatności upraw leśnych. Wydział na ich podstawie wszczął procedury zmierzające do przekwalifikowania z urzędu gruntów rolnych[52] na grunty leśne. Zmiany danych ewidencyjnych dotyczących przekwalifikowania gruntów o łącznej powierzchni 3,56 ha zostały wprowadzone do rejestru gruntów i budynków na początku 2019 r. na podstawie decyzji Starosty wydanych w grudniu 2018 r. [53]

(akta kontroli str. 481, 488-489)

2.10. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) drewno pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa było cechowane oraz każdorazowo Nadleśnictwo z upoważnienia Starosty wystawiało na nie właścicielowi lasu dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna. Świadectwa legalności pozyskania drewna zawierały informacje określające m.in.: podstawę pozyskania drewna[54], właściciela, położenie i numery ewidencyjne działek leśnych, gatunek drzewa, masę pozyskanego drewna w mp, datę wystawienia, osobę sporządzającą.
Ewidencja świadectw legalności pozyskania drewna była prowadzona przez pracowników Starostwa w formie elektronicznej w arkuszu Excel pn. W*ykaz świadectw pozyskania drewna,* na podstawie uzyskanych z Nadleśnictwa danych zawartych w systemie informatycznym Lasów Państwowych SILP oraz przekazanych przez Nadleśnictwo kopii świadectw. Ewidencja prowadzona przez pracowników Starostwa była zgodna z wydrukiem Panelu Leśniczego Raporty z SILP. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) zarejestrowano łącznie 52 wpisy świadectw legalności pozyskania drewna, w tym w 2018 r. – 17, w 2019 r. - 24, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 11.

(akta kontroli str. 81, 299-323, 481, 489)

---

[52] Jedna działka obręb Dargocice, gmina Gościno; jedna działka obręb Rusowo, gmina Ustronie Morskie; jedna działka obręb Łykowo, gmina Dygowo.

[53] Decyzje uprawomocniły się 4 stycznia 2019 r., 19 stycznia 2019 r., w sprawozdaniu L-03 Sprawozdanie o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za 2018 r. wykazano w przyroście powierzchni gruntów zalesionych sztucznie 3,53 ha, zgodnie z pismem Biura Kontroli i Bezpieczeństwa Zachodniopomorskiego Oddziału Regionalnego w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa znak: BKiB16.0162.688.2017.LM 30 października 2017 r.; różnica 0,03 ha w sprawozdaniu L-03 za 2019 r. została wykazana w powierzchni gruntów leśnych ogółem.

[54] W 23 świadectwach legalności pozyskania drewna wskazano na zadania z zakresu gospodarki leśnej określonej w decyzji z oznaczeniem jej numeru; w jednym świadectwie błędnie wskazano UPUL zamiast decyzji; w trakcie kontroli NIK dokonano korekty i wskazano nr decyzji.

Starosta wyjaśnił: *Świadectwa legalności pozyskania drewna noszą wszystkie znamiona druków ścisłego zarachowania (...) Wystawiane są za pomocą rejestratora leśniczego, przy użyciu programu Leśnik. Przy generowaniu świadectwa w aplikacji Leśnik nadawany jest niepowtarzalny numer dokumentu. (...)*

(akta kontroli str. 481, 489)

Z gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa właściciele lasów pozyskali w 2018 r. - 264 m^3 drewna (grubizny), w 2019 r. – 258 m^3, w 2020 r. (do 30 czerwca) – 169,45 m^3.

(akta kontroli str. 188, 404-405, 409-410, 415, 420)

2.11. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) wystąpiły 53 przypadki (tj. 97% pozyskanego drewna), w których pozyskiwano drewno pochodzące z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, dla których nie było aktualnej dokumentacji urządzeniowej ani decyzji wydanej na podstawie ISL. Pozyskanie drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nieobjętych dokumentacją urządzeniową odbywało się w oparciu o wydane decyzje przez Nadleśnictwo, z upoważnienia Starosty w ramach zawartego porozumienia, na podstawie art. 24 w związku z art. 13 ust. 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o lasach. W okresie objętym kontrolą Starosta, po uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Słupsku[55], wydał dwie decyzje w oparciu o art. 5 ust. 1 pkt 2 i art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, na wniosek właściciela lasu, na podstawie których pozyskano 190,51 mp drewna. Przyczyną wydania decyzji na pozyskanie drewna bez dokumentacji urządzeniowej lasów był: zły stan fitosanitarny[56], zagrożenie bezpieczeństwa, wywroty, złomy, posusz.

(akta kontroli str. 75-84, 324-389)

2.12. W zakresie podejmowanych działań mających na celu nadzór nad realizacją wymagań dobrej praktyki gospodarki leśnej oraz przeprowadzania przed wycięciem drzew w nadzorowanych lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa inwentaryzacji przyrodniczej, stosownie do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej[57] Starosta wyjaśnił: *W trakcie oględzin terenowych pracownicy Wydziału dokonują każdorazowo dokładnego przeglądu drzew (oraz ich otoczenia) przeznaczonych do pozyskania, pod kątem występowania w ich obrębie przedstawicieli gatunków chronionych roślin, grzybów i zwierząt[58] oraz gniazd ptasich - co znajduje potwierdzenie w sporządzonych protokołach oraz uzasadnieniach wydanych decyzji.*

Pracownicy Wydziału podczas przeprowadzonych wizji lokalnych:

- 26 stycznia 2018 r. na terenie działek w obrębach ewidencyjnych nr 1 i 2 miasta Kołobrzeg (na użytku oznaczonym Ls), stanowiących własność Gminy Miasta Kołobrzeg, stwierdzili, że w obrębie brakowanych drzew nie zaobserwowano przedstawicieli gatunków chronionych grzybów, zwierząt ani gniazd ptasich;
- 29 marca 2019 r. na terenie działki w obrębie ewidencyjnym 2 miasta Kołobrzeg (na użytku oznaczonym Ls), stanowiącej własność Gminy Miasta Kołobrzeg, stwierdzili że w obrębie brakowanych drzew nie zaobserwowano przedstawicieli gatunków chronionych grzybów, zwierząt ani gniazd ptasich, za jednym wyjątkiem: w obrębie wywrotu dwupniowej brzozy brodawkowatej

[55] Działki położone były w pasie ochronnym wybrzeża.
[56] Dotyczący zapobiegania chorobom roślin oraz likwidowania zagrożeń, jakie niosą one dla zdrowia człowieka.
[57] Dz.U. poz. 2408
[58] Zgodnie z załącznikami do: rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. poz. 2183 ze zm.), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej grzybów (Dz. U. poz. 1408), rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz. U. poz. 1409).

stwierdzono występowanie rośliny objętej ochroną częściową – wiciokrzewu pomorskiego. Uporządkowanie wywrotu (tj. usunięcie drzewa) w ocenie pracowników Wydziału nie zagrażało uszkodzeniu lub zniszczenieniu ww. rośliny.

(akta kontroli str. 346, 380, 482, 489-490)

2.13. W latach 2018 – 2020 (do 30 czerwca) Starostwo nie dokonywało zgłoszeń do właściwych organów w zakresie podejrzenia popełniania wykroczenia lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, gdyż nie stwierdzono takich przypadków.

(akta kontroli str. 482, 490)

2.14. W zakresie prowadzenia doradztwa dla właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa Starosta wyjaśnił: *Nadleśnictwo Gościno prowadziło doradztwo dla zainteresowanych właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, którzy złożyli stosowny wniosek. Nie zostały wprowadzone odrębne procedury w przedmiotowym zakresie.*

(akta kontroli str. 482, 490)

Starostwo posiadało dokumentację w zakresie doradztwa dla właścicieli działek leśnych, będących osobami fizycznymi, na podstawie dwóch formalnie złożonych wniosków w tej sprawie. Dwa wnioski dotyczyły udzielenia konsultacji terenowych w zakresie realizacji decyzji ustalających wykonanie zabiegu cięcia pielęgnacyjnego lasu[59] oraz decyzji ustalających wykonanie zabiegu czyszczenia późnego. Pracownicy Nadleśnictwa proponowali właścicielowi lasu w pierwszym przypadku zastosowanie metody Abetza[60], a w drugim przypadku omówiono z właścicielem lasu sposób selekcji drzew przeznaczonych do wycinki.

(akta kontroli str. 390-394)

2.15. Starostwo nie posiadało informacji na temat, czy w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa wykonywano jakiekolwiek działania przeciwdziałające suszy lub powodzi.

(akta kontroli str. 482,490)

2.16. Starosta nie nadzorował realizacji obowiązku właścicieli nieruchomości dokonywania zgłaszania zmian danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków w zakresie lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 482, 490)

2.17. Na terenie Powiatu nie występowały lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, przez które przebiega granica powiatów.

(akta kontroli str. 395-396, 482, 490)

2.18. Starostwo terminowo przekazywało w formie elektronicznej do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdania L-03 - *Sprawozdania o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych)* za 2018 r. i 2019 r. Sprawozdania były sporządzane na podstawie zestawień użytków leśnych na terenie każdej gminy w Powiecie według danych na koniec roku.
W sprawozdaniu za:
- 2018 r. wyszczególniono m.in.: ogólną powierzchnię gruntów leśnych na koniec roku wynoszącą 879,26 ha, ogólną powierzchnię objętą aktualnymi UPUL -

[59] Na działkach leśnych: w obrębie Kukinka, gmina Ustronie Morskie i w obrębie Siemyśl, gmina Siemyśl.
[60] Polega ona na wytypowaniu drzew docelowych i stopniowemu uwalnianiu ich koron z ocienienia przy każdym zabiegu trzebieżowym.

21,25[61] ha, ogólną powierzchnię objętą ISL - 3,49 ha; powierzchnię lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowaną przez jednostki Lasów Państwowych - 814 ha i służby Powiatu - 64 ha; przyrost powierzchni gruntów zalesionych sztucznie – 3,53 ha; pozyskanie drewna (grubizny) 264 m3;

- 2019 r. wyszczególniono m.in.: ogólną powierzchnię gruntów leśnych na koniec roku wynoszącą 882,31 ha, ogólną powierzchnię objętą aktualnymi UPUL - 21,25 ha, ogólną powierzchnię objętą ISL - 13,31 ha; powierzchnię lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowaną przez jednostki Lasów Państwowych - 817 ha i służby Powiatu - 64 ha; brak odnowień sztucznych, pozyskanie drewna (grubizny) 258 m^3.

(akta kontroli str. 414-416, 419-421)

2.19. Starostwo współpracowało w zakresie spraw związanych z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa z: Nadleśnictwem Gościno, któremu powierzono zadania z gospodarki leśnej, określone w porozumieniu oraz z Urzędem Morskim w Słupsku w zakresie uzgodniania zmian w zadrzewieniu na terenach pasa ochronnego wybrzeża. Ponadto corocznie w Nadleśnictwie odbywały się spotkania z przedstawicielami Komendy Straży Pożarnej, na których na bieżąco omawiane były problemy dotyczące ochrony przeciwpożarowej w lasach.

(akta kontroli str. 482, 491, 522-523, 530-531)

Nadleśniczy Nadleśnictwa poinformował[62], że Starostwo w sposób satysfakcjonujący współpracowało w sprawach związanych z nadzorem nad lasami, m.in. przejmując prowadzenie spraw w sytuacjach niestandardowych, wymagających w większym stopniu rozstrzygnięć formalnych niż technicznych. Ponadto, Starosta nie przekazał nadzoru nad lasami niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg, gdzie trudności formalno-prawne prowadzenia gospodarki leśnej byłyby największe.

(akta kontroli str. 530-531)

Komendant Straży Pożarnej poinformował[63], że w latach 2018 – 2020 (do 30 czerwca) Komenda Straży Pożarnej prowadziła bieżącą współpracę ze Starostwem. Podczas corocznych spotkań (minimum raz w roku) organizowanych przez Nadleśnictwo, w których uczestniczyli przedstawiciele sąsiednich nadleśnictw, miast i gmin Powiatu oraz inne podmioty, podejmowano problematykę ochrony przeciwpożarowej w lasach. Zagadnienia ochrony przeciwpożarowej, w tym bezpieczeństwa pożarowego obszarów leśnych były stałym elementem analizy i informacji. Wyniki analizy były corocznie przedkładane Radzie Powiatu oraz komisjom problemowym Rady Powiatu.

(akta kontroli str. 522-523)

2.20. Starosta w zakresie utrudnień i ograniczeń związanych z realizacją zadań nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wskazał na:

1) brak doprecyzowania przepisów prawnych zawartych w ustawie o lasach, co skutkuje wątpliwościami:
   - czy w nadzorze powinny być grunty ujęte w ewidencji gruntów i budynków jako las czy tylko te, które spełniają definicję lasu, określoną w ustawie,
   - co należy rozumieć pod pojęciem „szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów", w przypadku zmiany lasu na użytek rolny;

[61] Opracowany w 2014 r. UPUL obejmował powierzchnię 24,29 ha. Powierzchnia ta została pomniejszona do 19,98 ha z powodu podziału działki w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363).
[62] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.
[63] W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

2) brak wystarczających środków finansowych na sporządzenie dokumentacji urządzeniowej obejmującej wszystkie lasy należące do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. Powiat ponosi koszty nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, ale nie uzyskuje chociaż w części przychodów z podatku leśnego;
3) brak środków finansowych na ewentualne prowadzenie egzekucji administracyjnej (w tym np. wykonania zastępcze);
4) trudność pozyskania wykwalifikowanej, posiadającej specjalistyczną wiedzę kadry;
5) brak odpowiednich narzędzi i podstaw prawnych do podejmowania działań w przypadku nieopracowania dokumentacji urządzeniowej przez właścicieli lasów innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

(akta kontroli str. 482, 491)

Naczelnik Wydziału wskazała, że w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowanym nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa:
1) utrudnieniem było:
   - brak doprecyzowania w art. 21 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 ustawy o lasach kwestii finansowania sporządzania dokumentacji urządzeniowej,
   - duże rozdrobnienie działek leśnych na terenie Powiatu oraz dużą liczbę właścicieli.
2) ograniczeniami było:
   - konieczność posiadania przez pracownika realizującego nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa bardzo specjalistycznej wiedzy w celu zapewnienia należytej realizacji zadań,
   - brak środków finansowych na objęcie 100% powierzchni lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych dokumentacją urządzeniową,
   - brak odpowiednich narzędzi i podstaw prawnych do podejmowania działań w przypadku nieopracowania dokumentacji urządzeniowej przez właścicieli lasów innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe.

(akta kontroli str. 473-474)

2.21. W porozumieniu zawartym z Nadleśnictwem ujęto informacje dotyczące sposobu nadzoru Starosty nad realizacją zadań wynikających z porozumienia. Nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Nadleśnictwo sprawowała Naczelnik Wydziału. W latach 2018-2020 (do 15 lipca) Naczelnik Wydziału przeprowadziła 10 kontroli[64] dotyczących realizacji i rozliczania zadań, które zostały przekazane Nadleśnictwu w ramach porozumienia. Kontrole polegały na dokonaniu przeglądu wydanych przez Nadleśnictwo decyzji; sprawdzeniu kompletności wykazu decyzji i świadectw legalności pozyskania drewna, weryfikowaniu wydanych świadectw legalności pozyskania drewna; dokonaniu przeglądu informacji wynikających z dokumentacji wewnętrznej prowadzonej przez pracowników Nadleśnictwa z przeprowadzonych czynności kontrolnych w terenie; weryfikowaniu poprawności danych przekazywanych do Starostwa. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 78, 82, 441-450)

Nadleśnictwo przekazywało do Starostwa dane na potrzeby statystyki publicznej w formie sprawozdania według wzoru określonego w załączniku do porozumienia. W sprawozdaniu były ujęte dane dotyczące: 1) zrębów dewastacyjnych ze wskazaniem powierzchni w ha i szacunkowej masy drewna w m^3; 2) zrębów

[64] W 2018 r. – trzy, w 2019 r. – cztery, w 2020 r. (do 15 lipca) – trzy.

zupełnych ze wskazaniem liczby działek i powierzchni w ha, ilości pozyskanego drewna w m^3; 3) liczby przyjętych wniosków dotyczących pozyskania drewna ogółem i z wyszczególnieniem liczby wniosków: załatwionych pozytywnie, załatwionych negatywnie i nierozpatrzonych z podaniem przyczyn.
W porozumieniu nie powierzono Nadleśnictwu zadań z zakresu administracji rządowej, a w szczególności zadań starosty, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2, art. 13 ust. 3 pkt 2, art. 16 ust. 1a, art. 22 ust. 2 i art. 38a ust. 2 ustawy o lasach.
Nie stwierdzono przypadku, żeby Nadleśnictwo nie realizowało zadań określonych w porozumieniu. Nadleśnictwo nie realizowało zadań z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, które nie zostały zapisane w porozumieniu. Informacja dla właścicieli lasów o zawarciu porozumienia została umieszczona na stronie internetowej BIP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa przy ul. Gryfitów 4-6[65].

(akta kontroli str. 75, 84, 397-411, 499-501)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) nie podejmowano działań w przypadku nieopracowania dokumentacji urządzeniowej przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach Starosta sprawuje nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa. Starosta nie może wykonywać skutecznego i rzetelnego nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa bez posiadania aktualnej i kompletnej dokumentacji urządzeniowej lasów.

(akta kontroli str. 495)

Starosta wyjaśnił: *Ustawa o lasach nie zawiera przepisów określających tryb podejmowania działań organu w przypadku braku ISL lub UPUL. Starosta nie dysponuje narzędziem prawnym, które umożliwiłoby mu przymuszenie właścicieli lasów, takich jak osoby prawne czy gminy, do zlecenia sporządzenia ISL lub UPUL. W toku prowadzonych postępowań wnioskodawcy byli informowani o konieczności sporządzenia dokumentacji urządzeniowej w przypadku zamiaru usunięcia drzew z lasu (Gmina Miasto Kołobrzeg taką informację[66] uzyskała już w 2011 r.)*

(akta kontroli str. 495-498)

W okresie objętym kontrolą Starosta nie podejmował ww. działań. Dopiero w trakcie kontroli NIK, zostały wysłane pisma do właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe w sprawie przedłożenia do Starostwa dokumentacji urządzeniowej lasów.

2. Sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za 2018 r. i 2019 r. były sporządzane nierzetelnie, tj. dane wykazane w pozycji pn. *powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi UPUL* były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków.
W sprawozdaniach L-03 za 2018 r. i 2019 r. powierzchnię objętą aktualnymi UPUL zawyżono o 1,27 ha, tj. wskazano 21,25 ha, a według danych z ewidencji gruntów i budynków powierzchnia objęta UPUL wynosiła 19,98 ha.
UPUL opracowany w 2014 r. obejmował działkę leśną położoną w obrębie ewidencyjnym Błotnica w gminie Kołobrzeg. W latach 2017-2019 działka ta została podzielona i w wyniku podziałów powierzchnia użytku oznaczonego symbolem Ls,

[65] III piętro przy pomieszczeniach Wydziału.
[66] Pismo znak: OŚ.613.00039.2011 z 29 kwietnia 2011 r.

objęta UPUL, zmniejszyła się o 4,31 ha i wynosiła 19,98 ha.

(akta kontroli str. 250-270, 414, 419, 422-425)

Naczelnik wyjaśniła: *W związku z podziałem w 2017 r. działki położonej w obrębie ewidencyjnym Błotnica, gmina Kołobrzeg, objętej UPUL oraz zmniejszeniem powierzchni użytku Ls, przy sporządzaniu sprawozdania GUS za 2017 r., pracownik popełnił omyłkę rachunkową, która była powielana w latach następnych.*

(akta kontroli str. 476, 478)

3. Powołanie niewłaściwej podstawy prawnej w wydanych dwóch decyzjach w sprawach oznaczonych OŚ.6163.00064.2017 i OŚ.6163.00015.2019. Decyzje te zostały wydane w oparciu o art. 23 ust. 4 ustawy o lasach zamiast art. 24 pkt 3 lit. a tej ustawy. Przywołana podstawa prawna w tych decyzjach dotyczy pozyskania drewna w przypadkach losowych, przy braku dokumentacji urządzeniowej lasów. Przepis ten nie stanowi podstawy prawnej dla wydawania decyzji, zezwoleń na pozyskanie drewna z lasu w sytuacji, gdy w ogóle brak jest dokumentacji urządzeniowej lasów. Wydane decyzje dotyczyły wykonania zabiegów pielęgnacyjnych w celu ochrony lasów, tj. usunięcia drzew opanowanych przez organizmy szkodliwe, a także złomów i wywrotów. Niewłaściwe powołanie podstawy prawnej stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 4 Kpa.

(akta kontroli str. 338-347, 372-381)

Naczelnik wyjaśniła: (...) *Uwzględniając art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach, który wskazuje, iż właściciel lasu zobowiązany jest do pielęgnowania i ochrony lasu oraz analizując zapisy ustawy o lasach, gdzie jedynie w art. 23 ust. 4 wskazuje się możliwość wydania decyzji na pozyskanie drewna (usunięcie drzew związane jest z pozyskaniem drewna), organ po zapoznaniu się z treścią wniosków*[67] *wraz z załączoną dokumentacją zawierającą szacunek brakarski oraz po przeprowadzonych oględzinach w terenie uznał, że usunięcie przewróconych, suchych i zagrażających bezpieczeństwu drzew w lesie nienależącym do Skarbu Państwa, jest niezbędnym działaniem pielęgnacyjnym i mieści się w zakresie pojęcia "przypadku losowego" i można wydać decyzję na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, pomimo braku UPUL bądź ISL. Ustawodawca nie wskazuje, jakie przypadki zaliczają się do przypadków losowych, o których mowa w art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, pozostawiając ocenę organowi orzekającemu w sprawie.*

(akta kontroli str. 536-537)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta część zadań dotyczących nadzoru gospodarki leśnej w ramach porozumienia przekazał Nadleśnictwu, które nadzorowało 92,2% powierzchni gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa. Starosta dokonywał kontroli w zakresie realizacji przez Nadleśnictwo zadań wynikających z porozumienia. W latach 2018-2019 aktywnym nadzorem Starostwa łącznie było objęte 0,7% ogólnej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Starosta nie zlecił opracowania dokumentacji urządzeniowej dla 98,3% lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. Nie podejmował także działań w przypadku nieopracowania dokumentacji urządzeniowej lasów przez właścicieli innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe. W konsekwencji powyższego 95,6% powierzchni lasów nadzorowanych przez Starostwo nie było objęte dokumentacją urządzeniową.

W sprawozdaniach L-03 za 2018 r. i 2019 r. dane, dotyczące powierzchni gruntów leśnych objętej aktualnymi UPUL, były niezgodne z danymi wynikającymi

[67] We wnioskach Prezydent Miasta Kołobrzeg podał jako podstawę prawną wniosku art. 23 ust. 4 oraz art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach.

z ewidencji gruntów i budynków. W dwóch wydanych decyzjach powołano niewłaściwą podstawę prawną.

OBSZAR

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 (do 30.06.) Starosta nie wydał decyzji administracyjnych:

- określających zadania właścicieli lasów, w przypadkach niewykonania obowiązków wskazanych w art. 9 ust. 1 ustawy o lasach,
- w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu (finansowanych z budżetu państwa), w przypadku braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów,
- w sprawie zmiany lasu na użytek rolny,
- w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zalesienia gruntów,
- nakazujących zrealizowanie niewykonanych przez właściciela lasu obowiązków określonych w art. 13 ustawy o lasach lub zadań zawartych w UPUL lub decyzji starosty wydanej na podstawie ISL.

(akta kontroli str. 482-483, 491)

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) Starosta wydał 53 decyzje dotyczące pozyskania drewna bez dokumentacji urządzeniowej lasu. W przypadku dwóch decyzji postępowanie administracyjne prowadzili pracownicy Starostwa na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 23 ust. 4 ustawy o lasach. W przypadku pozostałych decyzji postępowanie administracyjne było prowadzone przez pracowników Nadleśnictwa na podstawie art. 24 w związku z art. 13 ust. 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 482-483, 491)

3.2. Nie stwierdzono przypadków, w których pracownicy Starostwa dysponowaliby informacjami o niewykonaniu przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa obowiązków wynikających z ustawy o lasach i w związku z tym nie prowadzili postępowań administracyjnych i nie wydawali decyzji.

(akta kontroli str. 499, 501-502)

3.3. Dwa postępowania administracyjne były prowadzone przez pracowników Starostwa zgodnie z następującymi zasadami i obowiązkami wynikającymi z Kpa:

- 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 (w art. 10 § 1 *Kpa*),
- decyzje wydano terminowo (art. 35 *Kpa*)
- zawiadamiano wszystkie osoby będące stronami w sprawie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 Kpa)
- wzywano wnoszącego podanie do usunięcia braków w wyznaczonym, nie krótszym niż siedem dni, terminie, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 *Kpa*),
- sporządzano zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli czynność nie została w inny sposób utrwalona na piśmie (art. 67 § 1 *Kpa*), przeprowadzane oględziny dokumentowano protokołem (art. 67 § 2 pkt 3 *Kpa*),

- sporządzane protokoły zawierały wszystkie wymagane elementy (art. 68 § 1 *Kpa*),
- umożliwiano stronom wgląd w akta sprawy, sporządzanie z nich notatek, kopii lub odpisów (art. 73 § 1 *Kpa*),
- w sposób wyczerpujący zebrano i rozpatrzono cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 *Kpa*),
- zawiadamiano strony o miejscu i terminie przeprowadzenia oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem (art. 79 § 1 Kpa),
- w przypadku, gdy przepis prawa uzależniał wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzje wydawano po zajęciu stanowiska przez ten organ (art. 106 § 1 *Kpa*),
- decyzje zawierały wymagane elementy składowe (art. 107 § 1 i § 3 *Kpa*),
- decyzje zostały stronom doręczone na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 109 § 1 *Kpa*).

Jedno z dwóch postępowań administracyjnych, opisane dalej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości", było prowadzone z naruszeniem przepisów art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 338-369, 372-389, 452-453, 475, 477)

3.4. W latach 2018-2020 (do 20 sierpnia) nie stwierdzono przypadku, aby właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie wywiązywali się z obowiązków nałożonych w decyzji. Naczelnik Wydziału była zobowiązana do bieżącego monitoringu realizacji postanowień decyzji administracyjnych w zakresie realizacji zadań w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W ww. okresie pracownicy Starostwa nie wszczynali postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 454-456, 499, 502)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Prowadzenie jednego postępowania administracyjnego (z dwóch) w sprawie oznaczonej OŚ.6163.00064.2017 z naruszeniem przepisów art. 36 Kpa, tj. nie zawiadamiano strony o niezałatwieniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu jej załatwienia.

Starostwo pismem z 29 stycznia 2018 r. wyznaczyło termin załatwienia sprawy oznaczonej OŚ.6163.00064.2017 do 26 lutego 2018 r. Trzy dni po wskazanym terminie, tj. 1 marca 2018 r. Starostwo wystosowało do strony pismo informujące o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do 26 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 338-347, 452-453)

Naczelnik wyjaśniła: *W toku prowadzonego postępowania administracyjnego organ pismem z dnia 14 grudnia 2017 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania oraz wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy na dzień 26.01.2018 r. Jednocześnie w dniu 14 grudnia 2017 r. Organ w oparciu o art. 50 § 1 Kpa wezwał stronę do pisemnego złożenia wyjaśnień dotyczących przedmiotu postępowania. W terminie określonym w wezwaniu strona nie złożyła stosownych wyjaśnień (w piśmie wskazano termin 10-dniowy, który upłynął 27 grudnia 2017 r. natomiast strona złożyła stosowne wyjaśnienia w dniu 31 stycznia 2018 r.). Pracownik Wydziału Ochrony Środowiska, omyłkowo przyjął, iż wezwanie do złożenia wyjaśnień jest czynnością procesową, która wstrzymuje bieg terminów, jednak po wyjaśnieniu tej kwestii z radcą prawnym, niezwłocznie w dniu 29 stycznia 2018 r. pisemnie poinformował stronę o niezałatwieniu sprawy w wyznaczonym terminie i jednocześnie wskazał nowy termin załatwienia sprawy. Należy nadmienić, ż 27 stycznia 2018 r. i 28 stycznia 2018 r. przypadły w sobotę i niedzielę. W piśmie*

z dnia 29 stycznia 2018 r. wskazano prawidłowo nowy termin załatwienia sprawy na dzień 26 lutego 2018 r. (24 luty 2018 r. przypadał w sobotę).

(akta kontroli str. 475, 477)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie prowadzono dwa postępowania administracyjne. W jednym postępowaniu naruszono art. 36 Kpa. Starostwo nie prowadziło postępowań egzekucyjnych ponieważ nie było przypadku, aby właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie wykonali obowiązków wynikających z decyzji.

IV. 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. dokonywać zmiany zawartego porozumienia zgodnie z postanowieniami;
2. podjąć działania zmierzające do opracowania wymaganej dokumentacji urządzeniowej dla nadzorowanych lasów;
3. wykazywać w sprawozdaniach o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) dane zgodne z ewidencją gruntów i budynków;
4. podjąć działania zmierzające do wzmocnienia nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami oraz wydawanymi decyzjami.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 1 października 2020 r.

Kontroler	Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Wejwer	Delegatura w Szczecinie
Specjalista k.p.	Dyrektor
.....	.....
podpis	podpis