



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.01.2020

Pani
Elżbieta Joanna Wiśniewska
Starosta Powiatu Płońskiego
Starostwo Powiatowe Płońsk
ul. Płocka 39
09-100 Płońsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Płońsku ¹ , ul. Płocka 39, 09-100 Płońsk.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Joanna Wiśniewska, Starosta Powiatu Płońskiego od 20 listopada 2018 r. (dalej: Starosta) ² . W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Stolpa, Starosta Płoński od 28 listopada 2014 r. do 19 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 zakończenia kontroli) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Sławomir Nowak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/111/2020 z 17 lipca 2020 r. 2. Michał Maliński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/144/2020 z 7 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej także: Starostwo.

² Wybrana na kadencję 2018-2022 co potwierdziła uchwała Rady Powiatu Płońskiego Nr I/4/2018 z dnia 20 listopada 2018 r.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo było należycie przygotowane do sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa⁵. Zadania wynikające z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶, Starosta realizował m.in. poprzez nadleśniczych, którym przekazał część kompetencji na podstawie porozumień zawartych zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o lasach.

W badanym okresie całą powierzchnię lasów niepaństwowych na terenie powiatu objęto aktualną dokumentacją urządzeniową (uproszczone plany urządzenia lasu⁷ oraz inwentaryzacja stanu lasów), co pozwalało na sprawowanie bieżącego i aktywnego nadzoru oraz prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Starosta w badanym okresie zabezpieczył w budżecie powiatu środki finansowe pozwalające m.in. na: rozliczanie zobowiązań wynikających z zawartych porozumień, zakup znaczników do cechowania drewna, udzielanie pomocy w zakresie odnowienia i przebudowy drzewostanu w związku ze zdarzeniami losowymi, a także opracowanie nowego UPUL dla terenów leśnych o powierzchni 5 797 ha, dla których aktualnie obowiązująca dokumentacja urządzeniowa utraci ważność z dniem 31 grudnia 2020 r.

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) z lasów niepaństwowych z terenu nadzorowanego przez Starostę pozyskano łącznie 3 520 m³ drewna na podstawie 172 świadectw legalności wydawanych przez nadleśniczych. Wobec wszystkich stwierdzonych przypadków nielegalnego wyrębu lasu lub dewastacji drzewostanu, skierowano zawiadomienia do organów ścigania. W Starostwie prowadzono postępowania administracyjne z zachowaniem należytej staranności. Zmiany lasu na użytek rolny dokonywano w uzasadnionych przypadkach, po zgromadzeniu odpowiedniego materiału dowodowego. W badanym okresie nie prowadzono czynności egzekucyjnych ponieważ nie zachodziły okoliczności uzasadniające wszczęcie takiego postępowania.

Stwierdzone w wyniku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego sporządzania sprawozdań statystycznych L-03 za 2018 r. i 2019 r., zawierających dane niezgodne z dokumentacją urządzeniową i stanem faktycznym oraz faktu, iż dokumentacja urządzeniowa lasów obejmowała powierzchnię lasów większą (103,6%) niż aktualnie wykazywana w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe.

1.1. Zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa przypisano w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Płońsku Wydziałowi Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: WRLiOŚ). Do WRLiOŚ należała realizacja zadań m.in. w zakresie wynikającym z ustawy o lasach, w szczególności prowadzenia nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w zakresie:

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

⁵ Dalej także: lasy niepaństwowe.

⁶ Dz. U. z 2000 r. poz. 1463, dalej: ustawa o lasach.

⁷ Dalej: UPUL.

⁸ 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.

nakładania obowiązków wynikających z planów urządzenia lasów, wydawania decyzji w sprawie pozyskania drewna; prowadzenia rejestru wniosków o zakwalifikowanie drzew do wyrębu; wydawania decyzji w sprawach częściowego lub całkowitego pokrycia kosztów zalesiania gruntów rolnych oraz wydawania decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny. Po zmianie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁹, od dnia 1 lutego 2020 r., zadania WRLiOŚ zostały przypisane Referatowi Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska (dalej: RRLiOŚ).

(akta kontroli str. 9-62)

Starosta, na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o lasach, przekazał część zadań z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi trzem nadleśniczom w ramach porozumień zawartych: dnia 4 stycznia 2016 r. (nr 10/ 2016) z Nadleśniczym Nadleśnictwa Płońsk; dnia 4 stycznia 2016 r. (nr 11/ 2016) z Nadleśniczym Nadleśnictwa Płock oraz dnia 10 lutego 2016 r. (nr 12/ 2016) z Nadleśniczym Nadleśnictwa Ciechanów. Porozumienia corocznie aneksowano w zakresie wykazu nadzorowanej powierzchni leśnej oraz kosztu powierzonego nadzoru¹⁰. Stawka wynagrodzenia otrzymywanego przez nadleśnictwa za nadzór nad 1 ha lasów wynosiła 12,5 zł w 2018 r. i 2019 r. oraz 13 zł w 2020 r. Do przekazanych porozumieniami zadań należało m.in.: wydawanie w I instancji decyzji administracyjnych, cechowanie drewna i wystawianie świadectw legalności jego pozyskania oraz nadzorowanie wykonania UPUL.

(akta kontroli str. 85-155)

1.2. W Starostwie wykonywanie czynności i zadań wynikających m.in. z ustawy o lasach oraz ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹, należało do obowiązków jednego inspektora zatrudnionego na 1 etacie w WRLiOŚ, a następnie w RRLiOŚ¹². Pracownik ten posiadał wykształcenie wyższe i tytuł zawodowy inżyniera w zakresie agronomii i agrobiznesu oraz był przeszkolony z zakresu nadzoru nad lasami¹³. Ustalony dla tego pracownika zakres czynności odpowiadał zadaniom, które rzeczywiście wykonywał.

(akta kontroli str. 75-84, 480)

Starosta podał m.in., że w jego ocenie przy uwzględnieniu powierzenia nadleśniczom nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych, zapewniona jest wystarczająca liczba odpowiednio wykwalifikowanej kadry, umożliwiająca rzetelną realizację zadań wynikających ze sprawowanego nadzoru. Pracownikowi zapewniono dostęp do szkoleń aktualizujących posiadaną wiedzę.

(akta kontroli str. 184-187)

1.3. Starosta wyjaśnił, że do 5 marca 2020 r. żadna z osób (ani zwierzchników osób) sprawujących nadzór w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa nie była jednocześnie właścicielem ani współwłaścicielem lasów podlegających nadzorowi Starosty. Kierownik RRLiOŚ, jako jednoczesny właściciel lasów niepaństwowych (od 5 marca 2020 r.), podlega wyłączeniu ze spraw związanych ze sprawowanym nadzorem w lasach, których jest właścicielem. W Starostwie obowiązuje Kodeks

⁹ Uchwałą Zarządu Powiatu Płońskiego nr 380/2020 z dnia 28 stycznia 2020 r.

¹⁰ Porozumienie nr 10/2016: aneks nr 2 z dnia 2 stycznia 2018 r. nadzorowana powierzchnia 7 249 ha z terenu 10 gmin, aneks nr 3 z dnia 2 stycznia 2019 r. nadzorowana powierzchnia 7 248 ha; aneks nr 4 z dnia 2 stycznia 2020 r. nadzorowana powierzchnia 7 185ha (10 gmin); porozumienie nr 11/2016: aneks nr 2 z dnia 2 stycznia 2018 r. nadzorowana powierzchnia obejmowała 35 miejscowości i wynosiła 459 ha; aneks nr 3 z dnia 2 stycznia 2019 r. 35 miejscowości i 457 ha, aneks nr 4 z dnia 2 stycznia 2020 r. 35 miejscowości i 458 ha; porozumienie nr 12/ 2016: aneks nr 2 z dnia 2 stycznia 2018 r. 41 miejscowości i 1 886 ha powierzchni nadzorowanej, aneks nr 3 z dnia 2 stycznia 2019 r. oraz aneks nr 4 z dnia 2 stycznia 2020 r. 41 miejscowości i 1 916 ha powierzchni.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.

¹² Pracownik był zatrudniony na podstawie umowy o pracę w Starostwie od dnia 2 lutego 2004 r. na ww. stanowisku.

¹³ M.in. z zakresu: zalesiania gruntów rolnych; nadzoru i zagospodarowywania lasów niepaństwowych; sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych.

Etyki pracowników Starostwa¹⁴, który wyznacza standardy postępowania pracowników w związku z wykonywaniem przez nich powierzonych obowiązków. Zgodnie z zasadą bezstronności i niezależności, pracownicy Starostwa podlegają wyłączeniu z postępowania m.in. w sytuacji, gdy oni lub osoba spokrewniona bądź pozostająca z nimi w innego typu zależności miałaby jakikolwiek interes osobisty lub finansowy w rozstrzygnięciu postępowania. W Starostwie nie opracowano odrębnego uregulowania w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, kiedy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór, bądź osoby wskazane w art. 24 §1-3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵. W ocenie Starosty uregulowania wynikające m.in. z Kpa i Kodeksu Etyki pracowników Starostwa są wystarczające i regulują sposób postępowania w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 184-186, 188, 189-199)

1.4. W badanym okresie w budżecie Starostwa zaplanowano środki na realizację zadań w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych (w dziale 020 Leśnictwo, rozdziale 02002 Nadzór nad gospodarką leśną), w wysokości: 283,9 tys. zł w 2018 r. 260,1 tys. zł w 2019 r. oraz 598,9 tys. zł w 2020 r. Z zaplanowanych środków na nadzór przeznaczono w kontrolowanych latach odpowiednio: 128,0 tys. zł (45,2%); 129,0 tys. zł (49,6%) i 460,4 tys. zł (76,9%). Wzrost w 2020 r. zaplanowanych środków związany był z kosztami sporządzenia UPUL, które wyniosły 334,99 tys. zł (w tym 236,0 tys. zł z dotacji uzyskanej z funduszu leśnego¹⁶ i 98,99 tys. zł ze środków własnych powiatu).

Wydatkowanie środków w rozdziale 02002 na nadzór nad gospodarką leśną w latach 2018-2019 wynosiło od 99% do 100% w stosunku do zaplanowanych. Wydatki w ww. rozdziale były związane z realizacją trzech porozumień na kwotę 119,9 tys. zł (co stanowiło 99,3% w ww. rozdziale) w 2018 r. oraz 120,2 tys. zł (99,0%) w 2019 r. Pozostałe wydatki w kwocie do 8,1 tys. zł (zaplanowanej co roku w budżecie) zostały poniesione m.in.: na sporządzenie klasyfikacji gruntów zalesionych z PROW i pomiar konturów leśnych; wykonanie dokumentacji urzędniczej do aktualizacji UPUL; zakup znaczników do cechowania drewna. W I półroczu 2020 r. wydatki w dziale leśnictwo wyniosły 112,5 tys. zł (w tym związane ze sprawowaniem nadzoru nad gospodarką leśną w kwocie 51,9 tys. zł), z których 51,8 tys. zł stanowiły rozliczenia z zawartych porozumień z nadleśnictwami. Niskie wykonanie planu wydatków w I półroczu 2020 r. (18,79%)¹⁷ wynikało z zabezpieczenia środków na zadanie pt.: sporządzanie uproszczonych planów urządzania lasu i inwentaryzacji stanu lasów dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa dla gmin: Joniec, Nowe Miasto i Raciąż wraz z prognozą oddziaływania na środowisko¹⁸, co szczegółowo zostało opisane w dalszej części wystąpienia.

W badanym okresie zestawienia wydatków w dziale 020 Leśnictwo nie obejmowały kosztów funkcjonowania WLRiOŚ oraz RLRiOŚ, tj. wynagrodzeń pracowników odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru oraz kosztów podróży służbowych związanych ze sprawowanym nadzorem nad lasami.

(akta kontroli str. 210, 435-436, 462-473)

¹⁴ Wprowadzony zarządzeniem Nr 17/2018 Starosty Płońskiego z dnia 22 maja 2018 r.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: Kpa.

¹⁶ Umowa przyrzeczenia zawarcia umowy zasadniczej na dofinansowanie UPUL z dnia 22 stycznia 2020 r. (ZU.6007.43.2020) z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe.

¹⁷ Zaplanowane wydatki Starostwa w 2020 r. w dziale 020 Leśnictwo wyniosły 598,86 tys. zł, z których w pierwszym półroczu 2020 r. wykonano 112,50 tys. zł w tym w rozdziale 02002 Nadzór nad gospodarką leśną 51,92 tys. zł z zaplanowanych 460,40 tys. zł tj. wykonanie na poziomie 11,28% planu.

¹⁸ Wykonanie na podstawie umowy nr 78/2020 z dnia 8 kwietnia 2020 r.

Skarbnik powiatu podał m.in. że: wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników oraz delegacje dwóch pracowników zajmujących się zadaniami z zakresu gospodarki leśnej ujmowane były w dziale Administracja publiczna, rozdział Starostwo Powiatowe, ponieważ ich ewidencjonowanie w dziale Leśnictwo rozdział Nadzór na gospodarką leśną było niemożliwe z uwagi na fakt, iż pracownicy wykonywali również inne zadania, niż te związane z gospodarką leśną.

(akta kontroli str. 275)

1.5. W badanym okresie Starostwo dysponowało aktualną dokumentacją urzędzeniową dla lasów niepaństwowych, o której mowa w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach. UPUL objęte było 9 275,27 ha, tj. 97,2% powierzchnia gruntów leśnych, a inwentaryzacją stanu lasu 612,88 ha, tj. 6,4% zalesienia na terenie powiatu¹⁹. Dokumentacja urzędzeniowa lasów obejmowała powierzchnię lasów większą (103,6%) niż aktualnie ujęta w ewidencji gruntów i budynków, co opisano w obszarze drugim wystąpienia.

Koszt wykonania obowiązującej dokumentacji w latach 2009-2011 wynosił 340,55 tys. zł, tj. koszt przeliczeniowy²⁰ dla opracowania ww. dokumentacji wynosił 34,44 zł za 1 ha niepaństwowego lasu²¹.

(akta kontroli str. 272-274, 435-438, 484-507)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) zadania związane z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zostały przypisane do realizacji pracownikowi, który posiadał odpowiednie przygotowanie zawodowe i kwalifikacje do wykonywania ww. zadań. Liczba pracowników Starostwa była adekwatna do wykonywanych zadań, ponieważ Starosta na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o lasach przekazał, w ramach zawartych porozumień, część kompetencji z zakresu nadzoru nad lasami niepaństwowymi trzem nadleśniczom. Starosta wprowadził uregulowania dotyczące wyłączenia pracowników sprawujących w jego imieniu nadzoru nad lasami niepaństwowymi w sytuacji powstania potencjalnego konfliktu interesów. W badanym okresie w budżecie powiatu zabezpieczono wystarczające środki finansowe na realizację zadań związanych ze sprawowanym nadzorem w lasach niepaństwowych.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2018-2020 (I półrocze), zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, w których gospodarka leśna podlegała nadzorowi Starosty, wahała się od 9 536 do 9 545 ha²², co stanowiło około 6,9% powierzchni powiatu płońskiego²³. W nadzorze Starosty było 9 536 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa znajdujących się na 14 317 działkach, należących do 12 870 właścicieli (w tym współwłaścicieli).

Szacunkowy przeciętny wiek drzewostanu wynosił 46 lat, a przeciętna zasobność od 52,94 do 182,33 m³/ha. Lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa, nad którymi

¹⁹ Według danych z Wydziału Ewidencji Gruntów i Budynków Starostwa stan na koniec 2019 r. (tj. 9 545 ha).

²⁰ Obliczenie stosunku kosztów poniesionych na opracowanie dokumentacji (340 551,53 zł) do powierzchni lasu objętej dokumentacją (9 888,15 ha).

²¹ Starosta zlecił wykonanie dokumentacji urzędzeniowej dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach, natomiast nie zlecał sporządzania UPUL dla lasów niepaństwowych stanowiących własność np. gminy lub innych osób prawnych.

²² Na 31.12.2018 r. – 9 546 ha i 31.12.2019 r. – 9 545 ha oraz 30.06.2020 r. – 9 536 ha.

²³ Powierzchnia powiatu 137 916 ha dane na dzień 30 czerwca 2020 r.

nadzór sprawował w badanym okresie Starosta, zaszeregowano w kategoriach zagrożenia pożarowego od 6_A do 17_A ²⁴.

(akta kontroli str. 212, 435-438)

2.2. W latach 2009-2011 Starostwo dokonało zakupu usług na sporządzenie UPUL oraz inwentaryzacji stanu lasów. W latach 2010-2011 zakupu dokonano w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵, a w roku 2009 r. zakup tej usługi był zwolniony ze stosowania upzp na podstawie art. 4 ust. 8 tej ustawy. W ww. postępowaniach Starostwo weryfikowało spełnienie przez wykonawcę wymagań technicznych i kadrowych do dokonania na podstawie oświadczeń, referencji, zezwoleń. Do opracowanych UPUL nadleśniczowie składali zastrzeżenia dotyczące m.in. różnic w oznaczeniach wydzieleń i ujednolicenia nazw miejscowości. Zastrzeżenia zgłoszone przez nadleśniczych zostały uwzględnione przez Starostę.

W okresie objętym kontrolą Starostwo przeprowadziło postępowanie, w trybie przetargu nieograniczonego²⁶, na sporządzenie UPUL i inwentaryzacji stanu lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych dla terenu gmin Raciąż (61 obrębów) i Nowe Miasto (37 obrębów). Warunkiem udziału w postępowaniu było wykazanie w okresie ostatnich trzech lat przed upływem składania ofert należytego wykonania jednej lub dwóch usług polegających na sporządzeniu UPUL i inwentaryzacji stanu lasu w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni minimum 5 tys. ha. Przed udzieleniem zamówienia Starostwo wezwało wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu w tym: wykazu wykonanych usług (wraz z podaniem ich wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane) oraz referencji potwierdzających wykonanie usług. Ww. dokumentacja została przedstawiona Starostwu. Zgodnie z zawartą w dniu 8 kwietnia 2020 r. umową²⁷ pierwotny termin jej wykonania przewidziano na 16 sierpnia 2020 r. W związku z art. 15r ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²⁸, aneksem nr 1 z dnia 14 sierpnia 2020 r. przesunięto termin wykonania umowy do 10 października 2020 r. Kwota umowy wyniosła 175,3 tys. zł (cena jednostkowa brutto za wykonanie opracowań na powierzchni 1 ha wyniosła 30,24 zł). Zgodnie z umową oraz specyfikacją istotnych warunków zamówienia, wykonawca zobligowany był m.in. do: udzielenia zainteresowanym właścicielom niezbędnych informacji, analizowania wpływających zastrzeżeń i wniosków oraz dokonywania ewentualnych korekt w projekcie UPUL, przygotowania propozycji rozstrzygnięć do złożonych wniosków i zastrzeżeń oraz przekazania ich do Starostwa; uwzględnienia w projekcie UPUL rozstrzygnięć podjętych przez Starostwo oraz uzyskania od właściwie terytorialnie nadleśniczego pisemnej opinii do każdego projektu UPUL. Do dnia zakończenia kontroli²⁹ Starostwo nie odebrało przedmiotu zamówienia.

(akta kontroli str. 227-274, 442-457, 484-507)

²⁴ Dane pochodzą z UPUL i inwentaryzacji stanu lasów przeprowadzonej w latach 2009-2011 tj. przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz.U. z 2006 r. Nr 58 poz. 405), w którym określono kategorie zagrożenia pożarowego lasów jako I II i III zgodnie z § 2 ust. 1.

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: upzp.

²⁶ Ogłoszenie zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 10.03.2020 r. (nr ogłoszenia 521766-N-2020), nr sprawy ZP.272.7.2020.

²⁷ Umowa nr 78/2020 z firmą LAS-R sp. z o.o.

²⁸ Dz. U. poz. 374, ze zm.

²⁹ 7 października 2020 r.

2.3. Na podstawie kontroli 34 z 334 aktualnych UPUL (tj. 10%) stwierdzono, że każdorazowo dokument ten, opracowany w latach 2009-2012, był zatwierdzany do realizacji i wykonania opisem z pieczęcią Starosty. Informacje o obowiązujących w powiecie UPUL nie były publikowane w BIP. Właściciele lasów byli informowani o wykonaniu tej dokumentacji oraz możliwości zapoznania się z nią i wniesienia zastrzeżeń, zgodnie z art. 21 ust. 4 ustawy o lasach. Po zatwierdzeniu UPUL przez Starostę, informacja o ich treści nie była przesyłana do właścicieli lasów.

(akta kontroli str. 442-461, 509)

Konsultacje i wyłożenie UPUL przy tworzeniu aktualnej dokumentacji urzędniowej dla lasów niepaństwowych, jak wyjaśnił Starosta, odbywały się w następujący sposób: właścicieli terytorialne wójtowie zawiadamiali właścicieli gruntów leśnych o wyłożeniu projektów UPUL poprzez umieszczenie informacji na tablicy ogłoszeń w urzędach gmin lub na tablicach wiejskich. Równocześnie do wszystkich zainteresowanych stron były wysyłane pisemne zawiadomienia. Wykonawca, któremu zlecono wykonanie UPUL, przygotował wyciągi z dokumentacji dla każdego właściciela lasu, które zostały przesyłane do urzędów gmin, aby sołtysi przekazywali je właścicielom lasów. Właściciele lasów mogli również odebrać wyciągi osobiście.

(akta kontroli str. 208, 476-479)

2.4. Pracownicy Starostwa nie prowadzili bezpośrednio aktywnego nadzoru nad lasami niepaństwowymi. Oględziny i kontrole w tych lasach (zarówno niepaństwowych jak i pozostałych), a także inne zadania nadzorcze (m.in. w zakresie zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających się organizmów szkodliwych, ochrony gleb i wód leśnych, ponownego wprowadzania roślinności leśnej, przebudowy drzewostanu, pielęgnowania i ochrony lasu, a także zadań określonych w dokumentacji urzędniowej) realizowane były przez nadleśnictwa w ramach zawartych porozumień. Ponadto porozumienia obligowały nadleśnictwa do: prowadzenia ewidencji wydanych świadectw legalności drewna; sporządzania protokołów oględzin z przeprowadzonych kontroli; informowania na bieżąco Starosty o przypadkach niewykonania obowiązków wynikających z decyzji celem wszczęcia stosowanego postępowania. Nadleśnictwa o wynikach kontroli i oględzin informowały Starostę w formie sporządzanych na tę okoliczność notatek.

(akta kontroli str. 90-106, 111-127, 132-155)

2.5. W badanym okresie działania Starosty w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa polegały głównie na prowadzeniu postępowań administracyjnych, w tym wykonywaniu czynności dowodowych w terenie, tj. oględzin związanych z prowadzoną sprawą oraz wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach wpływających do WRLiOŚ, a następnie RRLiOŚ, dotyczących w szczególności zmiany lasu na użytek rolny, Starosta nie kontrolował wykonania przez właścicieli lasów obowiązków wynikających z decyzji ustalających zakres zadań pielęgnacyjnych i gospodarczych ze względu na fakt, iż w badanym okresie nie wpłynęły takie wnioski z Nadleśnictw.

(akta kontroli str. 102-106, 123-127, 132-136, 216, 406)

Z informacji uzyskanych z dwunastu urzędów gmin zlokalizowanych na terenie powiatu płońskiego wynika, że łączna powierzchnia lasów stanowiących ich własność wynosi 69,4794 ha³⁰. Żadna z gmin nie posiadała UPUL z uwagi na duże rozdrobnienie działek, których powierzchnia nie przekraczała 10 ha. W związku

³⁰ Informacje uzyskano na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z gmin: Baboszewo 0,4848 ha; Czerwińsk nad Wisłą 1,4919 ha; Dzierżenia 0,0345 ha; Joniec 0,6474 ha; Naruszewo 3,2955 ha; Nowe Miasto 6,081 ha; Raciąż 51,5628 ha (w tym gmina 45,785 ha i miasto 5,7778); Sochocin 2,1669 ha, Żaluski 0,8406 ha; Płońsk 2,3311 ha i Miasto Płońsk 0,3028 ha.

z tym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały ustaleń wynikających z UPUL. Żadna z gmin nie podejmowała działań w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz nie pozyskiwała drewna (grubizny) z tych lasów.

(akta kontroli str. 172-181, 209, 481)

Z informacji uzyskanej z Komendy Państwowej Straży Pożarnej w Płońsku³¹ wynika, że w latach 2018-2020 (I półrocze) w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zlokalizowanych na terenie powiatu płońskiego, wystąpiły 43 pożary obejmujące powierzchnię 6,501 ha lasów³². W okresie objętym kontrolą Komenda nie dokonywała z właścicielami ww. lasów uzgodnień w zakresie umieszczania tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasu przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych.

(akta kontroli str. 206-207)

Kontrole przeprowadzone przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej w Płońsku na zlecenie NIK w trzech lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa³³, tworzących wspólnie z Lasami Państwowymi kompleksy leśne o powierzchni powyżej 300 ha, w dwóch przypadkach (na terenie gminy Raciąż w miejscowości: Półka Raciąż i Budy Kraszewskie) wykazały nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań wynikających z § 39 ust. 2 pkt 2 i 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów³⁴. Nieprawidłowości te polegały na braku oznaczenia hydrantów zewnętrznych.

(akta kontroli str. 156-170)

2.6. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta nie zarządzał z urzędu, na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach, wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach zagrożonych, niestanowiących własności Skarbu Państwa. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwa nie wnioskowały do Starosty o zarządzenie wykonania takich zabiegów w lasach niepaństwowych oraz oceniły stan zdrowotny i sanitarny lasów jako dobry (Nadleśnictwo Ciechanów) lub zadowalający (Nadleśnictwo Płock oraz Płońsk)³⁵.

(akta kontroli str. 200-205, 213)

2.7. W okresie objętym kontrolą do Starosty Płońskiego wpłynęły dwa wnioski w sprawie przyznania, na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o lasach, środków z budżetu państwa na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu. W 2018 r. przyznano i wypłacono dofinansowanie z budżetu państwa na podstawie decyzji Starosty³⁶ na pokrycie kosztów odnowienia gruntów leśnych położonych w obrębie ewidencyjnym Stare Młodochowo, gmina Raciąż w kwocie brutto 35,7 tys. zł. Drzewostan na działkach należących do wnioskodawcy, o łącznej powierzchni 2,85 ha, uległ zniszczeniu (w wyniku nawałnicy, która przeszła w dniu 10 sierpnia 2017 r.). Nadleśniczy zaopiniował wniosek pozytywnie, uznając, iż drzewostan na ww. działkach kwalifikuje się do przebudowy. Powołana przez Starostę komisja do spraw odbioru zadania, po dokonaniu oględzin stwierdziła wykonanie stosownych prac. Drugi wniosek (z 10 czerwca 2020 r.) do dnia zakończenia kontroli nie został zrealizowany z powodu nieprzekazania środków przez wojewodę mazowieckiego³⁷.

³¹ Informacji zasięgnięto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³² W 2018 r. – 12 pożarów na powierzchni 0,165 ha; w 2019 r. – 18 pożary (2,741 ha) i w I półroczu 2020 r. – 13 pożarów (3,595 ha).

³³ W dwóch przypadkach Gmina Raciąż i w jednym przypadku gmina Sochocin.

³⁴ Dz. U. Nr 109, poz. 719 ze zm.

³⁵ Informacji zasięgnięto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁶ Znak RŚ.6164.18.2018 z dnia 28 listopada 2018 r.

³⁷ W związku z tym Starosta nie wydał decyzji administracyjnej w tej sprawie.

(akta kontroli str. 219, 312-379)

2.8. W okresie objętym kontrolą z upoważnienia Starosty wydane zostały trzy decyzje dotyczące zmiany lasu na użytek rolny, w tym dwie pozytywne oraz jedna odmowna - z uwagi na brak szczególnej potrzeby zamiany gruntu leśnego na rolny. Ponadto złożono sześć wniosków o zmianę lasu na użytek rolny, które w czterech przypadkach pozostały bez rozpoznania ze względu na nieuzupełnienie przez wnioskodawcę braków formalnych, w dwóch przypadkach przekazano wnioski według właściwości do Regionalnego Dyrektora Lasów Państwowych w Warszawie.

(akta kontroli str. 216, 440)

Analiza trzech spraw o zmianę lasu na użytek rolny wykazała, że decyzje zostały wydane po zgromadzeniu materiału dowodowego pozwalającego na dokonanie oceny potrzeb właściciela lasu w kontekście uzasadnienia zmiany przeznaczenia lasu. Dwie z analizowanych spraw zostały rozpatrzone pozytywnie³⁸ w związku z planowanym powiększeniem o łącznie 0,7846 ha powierzchni posiadanych pól³⁹, a w jednej wydano decyzję odmowną z uwagi na brak szczególnie uzasadnionej potrzeby właściciela lasu⁴⁰.

(akta kontroli str. 407-418, 431-434)

2.9. W badanym okresie do Starosty nie wpływały wnioski właścicieli lub użytkowników wieczystych o przyznanie środków na pokrycie kosztów zalesienia gruntów.

(akta kontroli str. 476-479)

2.10. Zgodnie z zawartymi porozumieniami Starosta przekazał nadleśniczym kompetencje w zakresie cechowania drewna i wystawiania dokumentów stwierdzających legalność jego pochodzenia. W badanym okresie nadleśniczowie wystawili łącznie 172 świadectwa legalności pozyskania drewna⁴¹ o łącznej objętości 3 520 m³.

(akta kontroli str. 435-436, 221, 225)

2.11. W badanym okresie Starosta nie wydawał decyzji zezwalających na wyręb lasu na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach. W 2017 r., na wniosek właścicieli, zostały wydane na podstawie powołanego wyżej przepisu cztery decyzje⁴² dotyczące pozyskania drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa niezgodnie z UPUL, ale miało to związek z przypadkiem losowym, tj. zniszczeniem w dniu 10 sierpnia 2017 r. lasu w wyniku huraganu w gminie Raciąż. Jeden z poszkodowanych wystąpił do Starosty o przyznanie dotacji na pokrycie kosztów odnowienia gruntów i uzyskał środki w 2018 r., co omówiono w punkcie 2.7 wystąpienia.

(akta kontroli str. 315-319, 328-331, 349-358)

2.12. W związku z powierzeniem przez Starostę nadzoru nad gospodarką leśną właściwym nadleśniczym, realizacja wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej spoczywała na leśniczych, którzy bezpośrednio kontaktowali się

³⁸ Za szczególne przyczyny uznano: w pierwszym przypadku założenie użytku leśnego na gruncie zmeliorowanym, w związku z czym zachodziła kolizja z urządzeniami melioracyjnymi w drugim trudną sytuację życiową wnioskodawcy.

³⁹ Decyzja nr RŚ.6123.1.2018 z dnia 1 czerwca 2020 r. dotyczyła powierzchni 0,7428 ha, Decyzja nr RŚ.6123.6.2017 z dnia 5 maja 2018 r. dotyczyła powierzchni 0,0418 ha.

⁴⁰ Decyzja nr RŚ.C.6123.7.2018 z dnia 12.09.2018 r. - dotyczyła powierzchni 0,4416 ha dwóch działek położonej we wsi Gawłów gmina Sochaczew.

⁴¹ W tym: 89 świadectw wystawionych w 2018 r. na łączną objętość drewna 1 251 m³; 54 w 2019 r. (871 m³) oraz 29 w I półroczu 2020 r. (1 398 m³).

⁴² Decyzje nr: RŚ.6164.1.1.2017 z dnia 29.09.2017 r. na zręb zupełny 10,9 ha lasu; RŚ.6164.1.2.2017 z dnia 29.09.2017 r. na zręb zupełny 0,35 ha i na zręb częściowy 0,20 ha lasu; RŚ.6164.1.3.2017 z dnia 19.10.2017 r. na zręb częściowy 0,44 ha lasu i uprzętnięcie pojedynczych wywrotów i wyłomów w drzewostanie na powierzchni 0,18 ha; RŚ.6164.1.4.2017 z dnia 13.11.2017 r. na zręb zupełny 2,4 ha lasu.

z właścicielami lasów, udzielając instrukcji w zakresie właściwej realizacji cięć pielęgnacyjnych i zrębów, uwzględniającej uwarunkowania przyrodnicze. Ponadto urzędnicy Starostwa na bieżąco przekazywali zainteresowanym właścicielom lasu informacje o przewidzianych w UPUL zabiegach pielęgnacyjnych.

(akta kontroli str. 85-155, 381-383)

2.13. W okresie objętym kontrolą stwierdzono 17 przypadków podejrzenia popełnienia wykroczenia szkodnictwa leśnego⁴³ lub przestępstwa w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w tym: 14 zgłoszeń dotyczyło nielegalnego wyrębu lasu, dwa zgłoszenia dotyczyły grabieży dewastacyjnej, jeden przypadek dotyczył zrębu częściowego⁴⁴, w związku z czym skierowano zgłoszenia do właściwych organów (Komenda Powiatowa Policji w Płońsku – 15 zawiadomień i Komisariat Policji w Raciążu – dwa zgłoszenia)⁴⁵.

(akta kontroli str. 276-311, 508)

2.14. Starostwo nie posiadało procedur dotyczących doradztwa właścicielom lasów w realizacji zadań przewidzianych w UPUL. W związku z powierzeniem przez Starostę nadzoru nad gospodarką leśną właściwym nadleśniczom doradztwo i instruktaż dla właścicieli lasów niepaństwowych prowadzili leśnicy i nadleśnicy. Podstawowe informacje zawarte w UPUL były przekazywane właścicielom lasów podczas wizyt interesantów oraz telefonicznie.

(akta kontroli str. 379, 382)

2.15. Starostwo nie posiadało informacji na temat wykonywania w lasach niepaństwowych działań przeciwdziałających suszy lub powodzi.

(akta kontroli str. 381-382)

2.16. Do zadań starosty należy prowadzenie ewidencji gruntów i budynków oraz okresowa weryfikacja danych ewidencyjnych⁴⁶. Proces ten obejmuje nadzór nad obowiązkiem zgłaszania zmian przez właścicieli gruntów, których te zmiany dotyczą. W latach 2018-2020 (I półrocze) w Starostwie nie przeprowadzano weryfikacji w żadnym obrębie ewidencyjnym. W ramach kontroli NIK porównano fragment mapy stanowiącej załącznik do UPUL dla obrębu Joniec Kolonia z mapą form własności (w podkładzie hybrydowej mapy zobrazowań) dla wskazanego obszaru w serwisie Bank Danych o Lasach⁴⁷. Stwierdzono, że obszar trzech działek nie został objęty UPUL, pomimo iż na mapie serwisu bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy ww. działki są zalesione.

(akta kontroli str. 379, 382, 398-400)

Starosta wyjaśnił m.in. że południowa część działek w obrębie Joniec Kolonia gmina Joniec jest objęta UPUL sporządzonym na okres 10 lat, tj. od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2020 r. i zatwierdzonym przez Starostę. Wykonawca ww. dokumentu nie stwierdził rozbieżności pomiędzy stanem ujawnionym w ewidencji gruntów a stanem na gruncie. Z analizy ortofotomapy wynika, że na dwóch ww. działkach, na obszarze odpowiednio ok. 0,6 ha i 0,5 ha, bezpośrednio przylegającym do gruntów leśnych, występuje zadrzewienie, które w ocenie Starosty może być wynikiem naturalnej sukcesji samosiewu drzew na uprawianych gruntach rolnych. Analizowany obraz nie daje jednoznacznej informacji, którą z działek porastają widoczne na mapie drzewa. W okresie obowiązywania dotychczasowego UPUL, a także w trakcie wyłożenia

⁴³ Określone w art. 158-160 Kodeksu wykroczeń.

⁴⁴ Z czego: w 2018 r. – 5 przypadków, w 2019 r. – 6, w I półroczu 2020 r. w I półroczu – 6.

⁴⁵ Do dnia zakończenia kontroli Starosta w ramach sprawowanego monitoringu uzyskał informację, że w przypadku Nadleśnictwa Płońsk jedna sprawa została umorzona a trzy są w toku, a pozostali Nadleśnicy zostali zobowiązani do przekazania takich informacji do końca IV kwartału 2020 r.

⁴⁶ W okresie kontrolowanym obowiązek ten był określony w art. 22 ust. 1, zaś aktualnie (od 31 lipca 2020 r.) w art. 7d ust. 1 lit. a tiret pierwsze i trzecie ustawy z dnia 17 maja 1989 prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 276).

⁴⁷ bdl.lasy.gov.pl/portal/mapy.

nowego UPUL, właściciele działek nie zgłaszali uwag ani wniosków dotyczących zmiany użytków gruntowych.

(akta kontroli str. 402-403)

2.17. Odnośnie do sprawowania nadzoru w lasach, przez które przebiega granica powiatów Starosta wyjaśnił, że na obszarze powiatu płońskiego nie występują przypadki wskazane w art. 5 ust. 2 ustawy o lasach. W ocenie Starosty wystąpienie takiej sytuacji wymagałoby zawarcia porozumienia pomiędzy zainteresowanymi samorządami w zakresie przekazania danych i finansowania zadania, co nie znajduje odzwierciedlenia w istniejących przepisach.

(akta kontroli str. 474, 477)

2.18. Starostwo Powiatowe terminowo przekazywało do GUS sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) wraz z załącznikiem za lata 2018 i 2019⁴⁸. Dane wykazane w załączniku do sprawozdania dotyczące pozyskanego drewna uzyskiwano z ewidencji wydanych świadectw legalności pozyskanego drewna prowadzonej w nadleśnictwach. Dane wykazywane w sprawozdaniach nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków oraz stanem faktycznym, co opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 219-226)

2.19. W ramach sprawowanego nadzoru nad lasami niepaństwowymi w latach 2018-2020 (I półrocze) Starostwo współpracowało m.in. z: Instytutem Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego w zakresie udostępniania danych zawartych w Banku Danych o Lasach będących w dyspozycji Starosty; firmami klasyfikacyjno-geodezyjnymi w zakresie zlecania robót klasyfikacyjnych w związku z ustawowym obowiązkiem sprawdzania udatności upraw leśnych zalesionych z PROW oraz przekwalifikowaniem tych gruntów rolnych na grunty leśne; Wojewodą Mazowieckim w zakresie pozyskiwania dotacji na ograniczenie skutków klęsk żywiołowych w lasach; urzędami gmin w zakresie realizacji procedur związanych ze sporządzaniem projektów UPUL, wyłożenia projektów UPUL, zmian lasu na użytek rolny oraz Regionalnymi Dyrekcjami Lasów Państwowych w zakresie sporządzania UPUL.

(akta kontroli str. 379, 382, 394-397)

2.20. W ocenie Starosty jednym z największych utrudnień związanych z prowadzeniem nadzoru w lasach niepaństwowych były nieprecyzyjne przepisy dotyczące tworzenia i zatwierdzania UPUL, rozstrzygania rozbieżności pomiędzy ustaleniami UPUL, danymi ewidencyjnymi a stanem faktycznym oraz brak wystarczających instrumentów prawnych umożliwiających osiągnięcie zgodności pomiędzy danymi ujawnionymi w ewidencji gruntów, UPUL a stanem faktycznym. Nadzór utrudniony był również przez nieuregulowany stan prawny niektórych nieruchomości leśnych.

(akta kontroli str. 379, 383)

2.21. Na podstawie porozumień Starosta był uprawniony do kontroli i oceny spraw prowadzonych przez nadleśniczych. W ramach nadzoru nad prawidłowym wykonaniem porozumienia pracownik Starostwa przeprowadzał kontrole w siedzibach Nadleśnictwa⁴⁹ obejmujące m.in.: weryfikację wydanych świadectw legalności pozyskania drewna, decyzji ws. inwentaryzacji lasów, objęcia wszystkich obrębów ewidencyjnych UPUL, incydentów o charakterze klęskowym, nielegalnych wyrębów drzew⁵⁰. Starosta nie posiadał informacji dotyczących realizacji przez

⁴⁸ Przekazane odpowiednio w dniach: 19.02.2019 r. i 13.02.2020 r.

⁴⁹ W badanym okresie przeprowadzono sześć kontroli w trzech Nadleśnictwach.

⁵⁰ Protokoły z kontroli z dnia 2 lipca 2018 r. (nr RŚ.6160.5.2018) oraz 10 grudnia 2019 r. (nr 6160.5.2019) w Nadleśnictwie Płońsk, Protokoły z kontroli z dnia 27 czerwca 2018 r. (nr RŚ.6160.5.2018) oraz 13 grudnia

nadleśnictwa zadań związanych z powierzonym nadzorem niezapisanych w porozumieniach. W porozumieniach nie powierzono nadleśniczemu zadań z zakresu administracji rządowej (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). W okresie 2018-2020 (I półrocze) dwukrotnie nastąpiła zmiana kosztu nadzoru za 1 ha powierzchni leśnej wskazanego w porozumieniach⁵¹. Zgodnie z porozumieniami nadleśniczowie wypełniali i dostarczali Staroście dane do sprawozdań statystycznych o ilości pozyskanego drewna w lasach stanowiących własność osób fizycznych i prawnych (bez Skarbu Państwa). Porozumienia zawarte z nadleśnictwami zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego⁵². Właściciele lasów nie byli indywidualnie informowani o zawarciu porozumień.

(akta kontroli str. 85-155)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dane zawarte w sprawozdaniu L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za 2018 r. i 2019 r., były nierzetelne i niepełne, tj.:
 - wykazana powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa objętych aktualnymi UPUL (8 826,54 ha) nie była zgodna z danym wynikającym z dokumentacji urządzeniowej (9 275,27 ha), tj. była zaniżona o 448,73 ha;
 - w sprawozdaniu nie podano danych dotyczących powierzchni objętej inwentaryzacją stanu lasów tj. 612,88 ha;
 - wykazana powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wynosiła: 9 621 ha w 2018 r. i 2019 r., a wg danych z ewidencji gruntów i budynków wynosiła ona: 9 546 ha w 2018 r. i 9 545 ha w 2019 r.

(akta kontroli str. 219-226, 435-438)

Starosta wyjaśnił m.in., że w wyniku błędnego odczytu danych dotyczących powierzchni gruntów leśnych obejmującego również grunty zadrzewione, w sprawozdaniu L-03 omyłkowo podano zawyżone dane. Właściwa powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa powinna wynosić 9 546 ha na koniec 2018 r. i 9 545 ha na koniec 2019 r. Odnosząc się do kwestii wykazanej w L-03 powierzchni objętej dokumentacją urządzeniową, Starosta podał m.in., że wpisywanie danych sprawozdawczych na portalu sprawozdawczym GUS nie umożliwia podania wartości liczbowych (w rubryce powierzchnia dokumentacji urządzeniowej) większej niż powierzchnia nadzorowana. W powiecie płońskim w kontrolowanym okresie powierzchnia gruntów leśnych była mniejsza niż powierzchnia dokumentacji urządzeniowej UPUL. Przy próbie wpisywania rzeczywistych danych dot. dokumentacji urządzeniowej, program automatycznie informował o błędzie, bo nie przewidywał takiej sytuacji. Bezsprzeczne jest to, że dokumentacja urządzeniowa lasów obejmowała ogólną powierzchnię około 9 887 ha. Ze względu na obowiązek sprawozdawczy, przekazanie danych musiało nastąpić w terminie, dlatego organ był zobligowany do wprowadzenia danych na potrzeby statystyki tylko w takiej formie, w jakiej można było je wprowadzić w programie GUS. Jeżeli chodzi o powierzchnię sprawozdawczą dotyczącą inwentaryzacji stanu lasu to od samego początku wprowadzania danych

2019 r. (nr RŚ6160.6.2019) w Nadleśnictwie Płock, Protokoły z kontroli z dnia 27 czerwca 2018 r. (nr RŚ.61610.6.2018) oraz 11 grudnia 2019 r. (nr RŚ.6160.7.2019) w Nadleśnictwie Ciechanów.

⁵¹ Zmiany wprowadzone w trzech porozumieniach aneksem nr 2 - zmiana z 12 zł za 1 ha do 12,5 zł za 1 ha oraz aneksem nr 4 do zmiana z 12,5 zł za 1 ha na 13 zł za 1 ha.

⁵² Mazow.2016 poz. 1274 z dnia 12 lutego 2016 r., Mazow.2016 poz. 1275 z dnia 12 lutego 2016 r., Mazow.2016.1743 z dnia 24 lutego 2016 r.

statystycznych dokumentacja urzędniowa była traktowana jako jeden rodzaj opracowania. Pozycja dotycząca powierzchni przewidzianej dla ISL, która widnieje na sprawozdaniu L-03 była nadzwyczajnie interpretowana jako inwentaryzacja i lustracja gruntu, dlatego w sprawozdaniach powierzchnia wynikająca z operatów ISL była kumulowana do powierzchni UPUL.

(akta kontroli str. 474, 477-479)

NIK zwraca uwagę, że w objaśnieniach do sprawozdania L-03⁵³ podano, iż w dziale 1 w wierszu 05 należy wykazać wyłącznie powierzchnię lasów objętą aktualnymi UPUL, a wierszu 06 należy wykazywać powierzchnie posiadające aktualną dokumentację urzędniową w postaci inwentaryzacji stanu lasów.

2. Dane dotyczące powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa objętych UPUL i inwentaryzacją stanu lasu opracowane w latach 2009-2012 nie odpowiadały aktualnemu stanowi rzeczywiście, ponieważ w stosunku do danych wykazywanych w ewidencji gruntów i budynków powierzchnia objęta dokumentacją urzędniową była większa od powierzchni gruntów lasów niepaństwowych odpowiednio o: 342,15 ha według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r. oraz 352,15 ha na dzień 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 219-226, 435-438)

Starosta wyjaśniając rozbieżności w prezentowanych danych dotyczących powierzchni gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, a dokumentacją urzędniową podał m.in., że sporządzona w latach 2009-2010 i obowiązująca w powiecie dokumentacja urzędniowa obejmuje większą powierzchnię niż wykazana obecnie w ewidencji gruntów i budynków, co wynika z faktu, że dokumentacja ma już prawie 10 lat i nie uwzględnia zmian jakie na bieżąco są dokonywane w ewidencji. Na przykład nie są w niej odzwierciedlone zmiany wynikające z wyłączenia gruntów produkcji leśnej, dokonywane przez Regionalnych Dyrektorów Państwowych, czy też przejmowanie lasów (w tym prywatnych) pod inwestycje, na przykład przebudowa drogi krajowej nr 7 na mocy specustawy. Ponadto w dokumentacji urzędniowej ujęto również grunty, które wówczas, tj. na dzień jej tworzenia, były powodem rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym na gruncie, a ewidencją gruntów i budynków. Należy mieć na uwadze, że obecna dokumentacja wygasa w części z końcem bieżącego roku, a zlecona do wykonania nowa dokumentacja będzie uwzględniać aktualny stan ewidencyjny.

(akta kontroli str. 474, 477-479)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 Starosta korzystał z możliwości kontroli realizacji powierzonych nadleśnictwom zadań, przewidzianej w zawartych porozumieniach. W ramach nadzoru nad prawidłowym wykonaniem porozumienia, pracownik Starostwa przeprowadzał kontrole w siedzibach nadleśnictw. Starostwo w prawidłowy sposób podejmowało działania w zakresie zlecenia sporządzenia aktualnie obowiązującej dokumentacji urzędniowej. Sprawozdawczość w zakresie sprawowanego nadzoru przekazywano do GUS terminowo, ale dane zawarte w drukach L-03 były nierzetelne i niepełne. Ponadto dokumentacja urzędniowa lasów obejmowała powierzchnię lasów większą (103,6%) niż aktualnie wykazywana w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo.

⁵³ Zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 837 ze zm.).

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych.

3.1. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta Płoński wydał siedem decyzji administracyjnych z zakresu gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym: cztery decyzje w sprawie wyrażenia zgody na zrąb drzewostanu (w tym: jedna odmowa i trzy umorzenia)⁵⁴ oraz trzy decyzje w sprawie zmiany lasu na użytek rolny (dwie pozytywne i jedna odmowna)⁵⁵.

Starosta wyjaśnił, że niewielka liczba wydanych decyzji wynikała z posiadania w okresie objętym kontrolą aktualnej dokumentacji urzędzeniowej lasów, w związku z czym pozyskiwanie drewna odbywało się na podstawie zabiegów gospodarczych ujętych w UPUL i nie wymagało wydawania decyzji administracyjnych. Wydawane były wówczas świadectwa pozyskania drewna (przez Nadleśniczych na podstawie zawartych porozumień).

(akta kontroli str. 406, 419-420, 439, 476)

3.2. W badanym okresie Starosta nie otrzymał informacji o niewykonaniu przez właścicieli niepaństwowych lasów obowiązków wynikających z ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 474-476)

3.3. Analiza trzech postępowań administracyjnych⁵⁶ wykazała, że wszystkie zostały wszczęte na wniosek osób zainteresowanych i dotyczyły zrębu lasu. W przypadku każdej sprawy przedstawiciele Starosty dokonali oględzin w terenie, co zostało udokumentowane w protokołach. Przed wydaniem decyzji administracyjnych zebrano niezbędny materiał dowodowy. Wnioskodawcy zostali zapoznani z klauzulą dotyczącą ochrony danych osobowych. Spośród analizowanych spraw jedna decyzja została wydana w terminie 33 dni, druga w terminie 51 dni, trzecia 99 dni od dnia wpływu wniosku. Wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 § 1 i § 3 Kpa oraz zostały skutecznie doręczone stronom. Starosta każdorazowo informował strony o przedłużeniu postępowania.

(akta kontroli str. 419-420, 422-426)

Kierownik RRLiOŚ wyjaśnił m.in., że postępowania nie mogły zakończyć się w ustawowym terminie, ponieważ uzupełniano dokumentację dowodową (m.in. wzywano do uzupełnienia wniosków o braki formalne), umożliwiano stronom zapoznanie się z zebraniem materiałem, a ponadto zmieniano termin oględzin w terenie.

(akta kontroli str. 405)

3.4. W latach 2018-2020 (I półrocze) Starosta nie wszczynał postępowań egzekucyjnych, ponieważ nie było sytuacji, w których stwierdzono, że właściciele lasów niepaństwowych nie wykonali zadań określonych w decyzjach nakazowych.

(akta kontroli str. 474, 476)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) postępowania administracyjne dotyczące wydania zezwolenia na zrąb drzewostanu prowadzone były zgodnie z Kpa. Decyzje wydawano po zebraniu stosownego materiału dowodowego. W badanym okresie w Starostwie nie wystąpiła konieczność prowadzenia postępowań egzekucyjnych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

⁵⁴ 2018 – jedna decyzja, 2019 – dwie decyzje, 2020 (I półrocze) – jedna decyzja.

⁵⁵ 2018 – dwie decyzje, 2020 – jedna decyzja.

⁵⁶ Sprawy zakończone decyzjami nr. RŚ.6164.1.2.2019, RŚ.6164.1.3.2019, RŚ.6164.1.5.2019.

Wnioski

1. Zapewnienie zamieszczania rzetelnych danych w sprawozdaniach L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych).
2. Uzgodnienie i ujęcie w nowoopracowywanych UPUL i inwentaryzacji stanu lasów danych o powierzchni gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa - zgodnie z aktualnym stanem faktycznym.

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 Warszawie. 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.

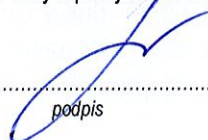
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

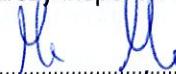
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 23 października 2020 r.

Kontrolerzy:
Sławomir Nowak
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Michał Maliński
starszy inspektor k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


.....
podpis
Michał Musioł