



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.011.02.2020

Pan
Cezary Łukaszewski
Starosta Powiatu Otwockiego
Starostwo Powiatowe w Otwocku
ul. Górna 13
05-400 Otwock

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Otwocku ¹ , ul. Górna 13, 05-400 Otwock
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cezary Łukaszewski – Starosta od 20 listopada 2018 r. Miroslaw Pszonka – Starosta od 2 grudnia 2014 r. do 20 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 działania 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie.
Kontroler	Monika Mazurek-Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/104/2020 z 8 lipca 2020 r. (akta kontroli tom I str. 1)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta Otwocki w latach 2018 – 2020 (I półrocze) sprawował ograniczony nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Starostwo było przygotowane organizacyjnie, kadrowo oraz finansowo do realizacji zadań wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴, dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną⁵ w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Część z tych zadań, na podstawie zawartych porozumień, zgodnie z art. 5 ust. 3 i 3a ustawy o lasach, Starosta powierzył do realizacji nadleśnictwom: Mińsk i Celestynów.

W kontrolowanym okresie Starostwo nie posiadało, dla całości lub części powierzchni nadzorowanych gruntów leśnych, aktualnego uproszczonego planu urządzania lasu⁶, stanowiącego, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, podstawę prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej⁷. W 2018 i 2020 r. (do 30 czerwca) dokumentacją urządzeniową objęto odpowiednio 95% i 17% nadzorowanej powierzchni.

Ustalono, że w 2019 r. lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa w ogóle nie były objęte dokumentacją urządzeniową. Starosta podejmował działania w celu zlecenia opracowania takiej dokumentacji, na co uzyskano dofinansowania ze środków funduszu leśnego. Niezgodnie jednak z umową zawartą z wykonawcą dokonano płatności wynagrodzenia w wysokości 275 309,21 zł za wykonanie przedmiotu umowy, który nie został w całości zrealizowany.

NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie Starosta nie korzystał z możliwości kontroli realizacji zadań powierzonych nadleśnictwom w zawartych porozumieniach, czego efektem był brak rzetelnych informacji Starostwa o realizacji obowiązków przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, określonych w art. 13 ustawy o lasach oraz w UPUL. W wyniku kontroli stwierdzono również, że sprawozdania L-03 za 2018 i 2019 r. zostały sporządzone nierzetelnie, gdyż wykazano w nich dane niezgodne ze stanem faktycznym i ewidencją gruntów i budynków.

Postępowania administracyjne dotyczące zmiany lasu na użytek rolny oraz zwiększenia rozmiaru pozyskania drewna niezgodnie z UPUL, prowadzone były prawidłowo, w oparciu o wyczerpujący materiał dowodowy, zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁸. W dwóch przypadkach wydano natomiast decyzje po upływie ustawowego terminu od złożenia wniosku.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, dalej: ustawa o lasach.

⁵ Gospodarka leśna (definicja z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach) to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyzną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

⁶ Dalej: UPUL.

⁷ Trwale zrównoważona gospodarka leśna (definicja z art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach) to działalność zmierzająca do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: Kpa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe.

1.1. Wykonywanie zadań dotyczących leśnictwa, w tym m.in. sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa¹⁰ lub powierzenie nadzoru Nadleśniczemu Lasów Państwowych należały do Wydziału Ochrony Środowiska¹¹, którym kierował dyrektor¹². Bezpośredni nadzór nad Wydziałem sprawował wicestarosta¹³. Realizując zadania dotyczące sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną, Wydział współpracował m.in. z Wydziałem Geodezji i Kartografii oraz Wydziałem Finansowym.

(akta kontroli tom I str. 8-33)

W badanym okresie prowadzenie niektórych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa powierzono nadleśnictwom w drodze porozumień zawartych przez Starostę z nadleśniczymi: Nadleśnictwa Celestynów¹⁴ i Nadleśnictwa Mińsk¹⁵. Powierzony nadzór obejmował:

- określanie, w drodze decyzji, zadań właścicieli lasów w przypadku niewykonania obowiązków zapewnienia powszechnej ochrony lasów, kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów,
- nakazywanie, w drodze decyzji administracyjnej, właścicielom lasów w przypadku braku wykonywania obowiązków wynikających z art. 13 oraz 9 ustawy o lasach albo braku wykonania zadań określonych w uproszczonym planie urządzenia lasu lub stosownych decyzjach,
- cechowanie drewna pozyskiwanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz wydawanie dokumentów legalności jego pozyskania,
- określenie, w drodze decyzji, zadań z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobionych o powierzchni do 10 ha niestanowiących własności Skarbu Państwa na podstawie inwentaryzacji stanu lasów,
- wysyłanie upomnień w przypadku niewykonania zadań i obowiązków określonych w decyzjach oraz wnioskowanie do Starosty o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli tom I str. 55-78)

Powierzchnia gruntów leśnych objęta powyższymi porozumieniami wyniosła: w 2018 r. – 11 140 ha, w 2019 r. – 11 062 ha, w 2020 – 11 030 ha. Do nadzoru nadleśnictw nie włączono lasów należących do jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom I str. 41, 63-65, 74-76)

⁹ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej także: lasy niepaństwowe.

¹¹ Dalej: Wydział.

¹² Zgodnie z regulaminem wprowadzonym Uchwałą nr CLXXVIII/67/16 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Otwocku oraz zmieniony uchwałami: nr LX/31/19 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 15 maja 2019 r. i CCII/90/20 Zarządu Powiatu z dnia 6 maja 2020 r.

¹³ Uchwała nr XX/10/19 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 9 stycznia 2019 r. w sprawie podziału obowiązków pomiędzy poszczególnych członków zarządu powiatu w Otwocku

¹⁴ Porozumienie nr 69/CRU/2015 z dnia 30 marca 2015 zawarte pomiędzy Starostą Powiatu Otwockiego a nadleśniczym Nadleśnictwa Celestynów zmienione aneksem nr 1 z dnia 1 marca 2016 r., aneksem nr 2 z dnia 22 marca 2017 r., aneksem nr 3 z dnia 27 lutego 2018 r., aneksem nr 4 z dnia 12 marca 2019 r., aneksem nr 5 z dnia 30 marca 2020 r.

¹⁵ Porozumienie nr 68/CRU/2015 z dnia 30 marca 2015 zawarte pomiędzy Starostą Powiatu Otwockiego a nadleśniczym Nadleśnictwa Mińsk zmienione aneksem nr 1 z dnia 1 marca 2016 r., aneksem nr 2 z dnia 22 marca 2017 r., aneksem nr 3 z dnia 27 lutego 2018 r., aneksem nr 4 z dnia 12 marca 2019 r., aneksem nr 5 z dnia 30 marca 2020 r.

Starosta wyjaśnił, że dane o powierzchni lasów powierzonych w nadzór nadleśnictwom określane były na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach L03, w których nie ujmowano powierzchni lasów będących we własności jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom II str. 92, 95)

1.2. Zadaniemi w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa zajmował się jeden pracownik Wydziału, zatrudniony na stanowisku inspektora. Posiadał on kierunkowe wykształcenie¹⁶ oraz doświadczenie¹⁷ pozwalające na realizację zadań z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, a także uczestniczył w szkoleniach specjalistycznych¹⁸. Nadzorem pracownika, według stanu na 30 czerwca 2020 r., objętych było 11 152 ha powierzchni gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str. 41-43, 82-83, tom II str. 65, 172)

1.3. Wicestarosta oraz dyrektor Wydziału nie byli właścicielami lasu, natomiast właścicielem lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa¹⁹ był jeden pracownik Wydziału. W Starostwie nie wprowadzono uregulowań w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, gdy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór, bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁰. W obowiązującym od kwietnia 2019 r. Kodeksie Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Otwocku²¹ określono m.in., że „pracownik nie kieruje się w żadnym czasie interesem osobistym i z własnej inicjatywy wyłącza się z postępowania, jeżeli jego udział nie mógłby być obiektywny”.

(akta kontroli tom I str. 37-39, 90-95, tom II str. 59, 62)

1.4. Wydatki na realizację zadań związanych z nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa były corocznie planowane w uchwałach budżetowych²² powiatu otwockiego, m.in. w dziale 020 – Leśnictwo²³, rozdziale 02002 – Nadzór nad gospodarką leśną, paragrafie 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia oraz paragrafie 4300 – Zakup usług pozostałych. Zaplanowane środki finansowe wynosiły: w 2018 r. – 176 306,00 zł, w 2019 r. – 504 543,00 zł, w 2020 r. – 189 054,00 zł. Poniesione koszty były niższe od zakładanych i wyniosły: w 2018 r. – 167 896,54 zł (95,2%), w 2019 r. – 498 952,98 zł (98,8%), w 2020 r. (do 30 czerwca) – 93 857,00 zł (49,6%). Środki finansowe wydatkowano m.in. na pokrycie kosztów realizacji porozumień zawartych z nadleśnictwami, oznaczniki do drewna, sporządzenie dokumentacji urzędzeniowej, wynagrodzenie pracownika odpowiedzialnego za zadania dotyczące nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych oraz funkcjonowanie Wydziału. Koszt

¹⁶ Wykształcenie wyższe magister inżynier nauk leśnych.

¹⁷ Zatrudniony na czas nieokreślony od 11 kwietnia 2011 r.

¹⁸ Szkolenia w zakresie: usuwania drzew i krzewów z terenu nieruchomości, które odbyło się 27 października 2010 r., prowadzenia nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, które odbyło się w terminie 26-27 stycznia 2012 r., usuwania drzew i krzewów po zmianie przepisów, które odbyło się 9 października 2015 r., postępowań administracyjnych po nowelizacji, które odbyło się 1 czerwca 2017 r.

¹⁹ Bezpośredni nadzór nad gospodarką leśną we wskazanym lesie sprawowało nadleśnictwo Celestynów.

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm., dalej: Kpa.

²¹ Wprowadzony zarządzeniem Starosty Otwockiego nr 35/2019 r. z dnia 15 kwietnia 2019 r.

²² Na 2018 r. – uchwała nr 230/XXX/17 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 21 grudnia 2017 r., na 2019 r. w uchwale nr 26/IV/19 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 24 stycznia 2019 r., na 2020 r. w uchwale nr 118/XV/19 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 19 grudnia 2019 r.

²³ Planowano również środki finansowe na funkcjonowanie Wydziału.

sprawowanego nadzoru nad 1 ha lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa wynosił: w 2018 r. – 15,2 zł, w 2019 r. – 45,2 zł, w 2020 (do 30 czerwca) – 8,50 zł²⁴.
(akta kontroli tom I str. 42-44, tom II str. 172)

W 2018 r. Starosta Otwocki dwukrotnie występował do Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych o dofinansowanie sporządzenia UPUL²⁵. Generalny Dyrektor Lasów Państwowych, na podstawie umowy zawartej w dniu 12 kwietnia 2019 r. ze Starostą Otwockim, udzielił dofinansowania w wysokości 151 052,48 zł netto (50% wartości netto zamówienia udzielonego przez powiat) ze środków funduszu leśnego na sporządzenie UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa²⁶. W umowie powiat zobowiązał się przeznaczyć kwotę 151 052,48 zł netto na dofinansowanie opracowania UPUL - do 1 grudnia 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 103-114)

Wicestarosta wyjaśnił, że w latach 2018-2020 wysokość środków finansowych Starostwa była wystarczająca do zapewnienia prawidłowej realizacji zadań związanych z finansowaniem zadań powierzonych nadleśnictwom oraz zakupu materiałów do sprawowania nadzoru. W 2018 r. niedobór środków finansowych nie pozwolił natomiast na zlecenie i wykonanie UPUL. Było to możliwe dopiero w 2019 r., po zabezpieczeniu odpowiedniej kwoty w budżecie i pozyskaniu dodatkowych środków z funduszu leśnego.

(akta kontroli tom II str. 68, 70)

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) nie wydatkowano środków finansowych na koszty podróży służbowych (delegacje) pracownika wykonującego zadania w ramach sprawowanego nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Pracownik ten wykorzystywał samochód służbowy²⁷.

(akta kontroli tom I str. 44, 102)

1.5. Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. aktualną dokumentacją urzędniową objęto ogółem 1 873,34 ha (17%), lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych położonych na terenie gminy Kołbiel, w tym 22 UPUL²⁸ objęto powierzchnię 1 856,72 ha, a czterema inwentaryzacjami stanu lasu objęto powierzchnię 16,62 ha. Koszt wykonania dokumentacji wyniósł 46 533,77 zł, w tym koszt sporządzenia dokumentacji w przeliczeniu na 1 ha lasu – 24,84 zł²⁹. Dokumentację sporządzono na okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2029 r.

Na podstawie wyjaśnień wicestarosty ustalono, że dla pozostałej części lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych położonych na terenie gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Celestynów, Osieck, Sobienie Jeziory,

²⁴ Są to koszty szacunkowe. W ramach kosztów ujęto m.in. koszty realizacji porozumień z nadleśnictwami, zakup materiałów i usług koszty wynagrodzenia pracownika oraz proporcjonalnie koszty funkcjonowania Wydziału tj. koszty przypadające na jednego pracownika w wyniku podziału wszystkich wydatków poniesionych na Wydział przez liczbę osób pracujących w Wydziale.

²⁵ Pismo z 11 stycznia 2018 r. nr OŚ.6162.1.2018.LŁ (2) dotyczyło dofinansowania UPUL na lata od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2029 r., natomiast pismo z 16 lipca 2018 r. nr OŚ.6162.1.2018.LŁ(2) dotyczyło dofinansowania UPUL na lata od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2030 r.

²⁶ Umowa 123/CRW/2019/03 (ZU.6007.19.2019).

²⁷ Upoważnienie nr 252/2018 z 23 listopada 2018 r.

²⁸ UPUL obejmował od jednego obrębu geodezyjnego (gminy wiejskie) do kilku obrębów geodezyjnych (gminy miejskie).

²⁹ Koszt sporządzenia UPUL, inwentaryzacji, prognozy oddziaływania na środowisko dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, położonych na terenie powiatu otwockiego, gminy Kołbiel.

trwają prace nad opracowaniem UPUL i inwentaryzacji stanu lasu³⁰. Starosta nie dysponuje dokumentacją urzędniową dla lasów, dla których UPUL wykonuje się na zlecenie i koszt właścicieli, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach.
(akta kontroli tom I str. 45-46, tom II str. 63,71)

Poprzednia dokumentacja urzędniowa – 104 UPUL opracowana dla 10 671,7 ha (95%) powierzchni lasu, obowiązywała od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2018 r. UPUL zostały opracowane również dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha., co było niezgodne z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach.
(akta kontroli tom I str.45-46, tom II str.30-55,82)

Wicestarosta wyjaśnił, że w założeniach do projektu przyjęto zasadę różnicującą rodzaj dokumentacji od wielkości kompleksu leśnego jako powierzchni lasu znajdującego się w ramach jednego opracowania, czyli obrębu geodezyjnego. Wobec tego przygotowana dokumentacja pozwoliła na uniknięcie wydawania kosztownych i pracochłonnych decyzji określających zadania właścicieli lasu, jak w przypadku sporządzania inwentaryzacji.

(akta kontroli tom II str. 84)

W 2019 r. lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa nie były objęte UPUL ani inwentaryzacją stanu lasu.

(akta kontroli tom I str.41, 45-46)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu dokumentacji urzędniowej dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, stosownie do wymogów określonych w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach.

W 2019 r. powierzchnia 10 563 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należąca do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, nie były objęte UPUL ani ISL. Obowiązująca od 1 stycznia 2020 r. dokumentacja urzędniowa dotyczyła jedynie 17% powierzchni lasów podlegających nadzorowi Starosty Otwockiego. UPUL sporządzono dla lasów o powierzchni 1 856,72 ha, a ISL – 16,62 ha lasów.

(akta kontroli tom I str. 41, 45-46)

Wicestarosta wyjaśnił, że UPUL nie sporządzono z powodu braku środków finansowych. Do sporządzenia dokumentacji urzędniowej przystąpiono w 2019 r. W 2020 r. został zatwierdzony UPUL dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych położonych na terenie gminy Kołbiel. Dla pozostałej powierzchni lasów został sporządzony projekt UPUL. Ze względu na dużą liczbę złożonych uwag i zastrzeżeń oraz konieczność ponownej weryfikacji zapisów planów ze stanem faktycznym, UPUL nie został zatwierdzony.

(akta kontroli tom II str. 70-71)

NIK dostrzegając problem braku środków finansowych na opracowanie aktualnej dokumentacji urzędniowej wskazuje, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach, UPUL jest podstawą prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Za zlecenie wykonania UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 odpowiada starosta.

³⁰ Dalej także: ISL.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 przygotowanie organizacyjne, kadrowe i finansowe Starostwa było wystarczające do sprawowania nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Zadania starosty wynikające z ustawy o lasach zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym Starostwa. Na ich realizację Starostwo przeznaczało środki własne powiatu oraz skorzystało z dofinansowania z funduszu leśnego. Część zadań dotyczących nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych została powierzona nadleśnictwom Celestynów i Mińsk, na mocy porozumień corocznie aneksowanych.

W 2019 r. i 2020 r. (do 30 czerwca) nie objęto, stosownie do wymogów określonych w art. 19 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, dokumentacją urzędową całej powierzchni lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych, co wynikało również z przyczyn niezależnych od Starostwa. W 2018 r., wbrew wymogom art. 19 ust. 3 ustawy o lasach, lasy rozdrobione objęte były UPUL, zamiast ISL. Z uwagi na fakt, że obowiązujące w 2018 r. UPUL zostały opracowane przed okresem objętym kontrolą, odstąpiono od sformułowania nieprawidłowości w tym zakresie.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Wykonywanie zadań związanych z gospodarką leśną.

2.1. Powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, według stanu na koniec 2019 r. oraz 30 czerwca 2020 r., wynosiła 11 152 ha, co stanowiło ok. 18% powierzchni powiatu otwockiego. W porównaniu do stanu na 31 grudnia 2017 r. zmniejszyła się o 107 ha. Na koniec grudnia 2018 r. wynosiła 11 181 ha. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. Starosta Powiatu Otwockiego sprawował nadzór nad 36 300 działkami gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do 24 923 właścicieli. Do osób fizycznych należało 10 357 ha, do jednostek samorządu terytorialnego – 122 ha, do wspólnot gruntowych – 206 ha, do spółdzielni – 8 ha, a do pozostałych – 459 ha.

Lasy położone na terenie powiatu otwockiego zostały zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego. Szacunkowy przeciętny wiek drzewostanu wynosił dla lasów położonych na terenie gminy Kołbiel 58 lat, a zasobność drzewostanów 118 m³/ha. Dla lasów położonych na terenie gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Sobienie Jeziory, Celestynów, Osieck przeciętny wiek drzewostanu wynosił 65 lat, a jego zasobność 168 m³/ha.

(akta kontroli tom I, str. 41-42,45-47)

2.2. W lutym 2019 r. Starostwo Powiatowe w Otwocku opublikowało ogłoszenie o postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa na terenie powiatu otwockiego o powierzchni 11 140 ha. Przedmiot zamówienia został podzielony na dwie części. Część pierwsza obejmowała wykonanie UPUL dla lasów o łącznej powierzchni 9 251 ha, położonych na terenie gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Celestynów, Osieck, Sobienie Jeziory, tj. w zasięgu terytorialnym nadzoru powierzonego nadleśnictwu Celestynów. Część druga obejmowała wykonanie UPUL dla lasów o łącznej powierzchni 1 889 ha, położonych na terenie gminy Kołbiel, w zasięgu terytorialnym nadzoru powierzonego nadleśnictwu Mińsk. Zakres rzeczowy przedmiotu zamówienia obejmował wykonanie UPUL i ISL, które będą obowiązywać od 1 stycznia 2020 do 31 grudnia 2029 r. oraz prognozę oddziaływania na środowisko dla wybranych fragmentów projektu UPUL i inwentaryzacji.

Warunkiem udziału w postępowaniu dla części I było wykazanie przez wykonawcę, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy w tym okresie, należycie wykonał co najmniej jedną usługę, której przedmiotem było sporządzenie UPUL na obszarze nie mniejszym niż 5 000 ha, a dla części II na obszarze nie mniejszym niż 1 500 ha.

(akta kontroli tom I str. 115-219)

W warunkach udziału w postępowaniu, w specyfikacji zamówienia w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, nie ustalono wymagań technicznych i kadrowych określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urządzeniowych³¹.

(akta kontroli tom I str.140-141,157-158,190-194)

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że nieokreślenie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego wynikało z wpisania warunku potwierdzenia przez wykonawcę, że w okresie trzech lat przed upływem terminu składania ofert, należycie wykonał co najmniej jedną usługę UPUL na obszarze nie mniejszym niż 5000 ha dla części I oraz 1 500 ha dla części II, a także wskazania w ofercie imion i nazwisk oraz kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia osób wykonujących czynności przy realizacji zamówienia.

(akta kontroli tom II str. 74,78-79)

W wyniku prowadzonego postępowania, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³², Powiat Otwocki zawarł umowy z dwoma wykonawcami, którzy przedstawili najkorzystniejsze oferty i przedłożyli listy referencyjne, poświadczające wykonanie dokumentacji urządzeniowej lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa dla powierzchni większej niż 1 500 ha i 5 000 ha. Przedmiot umowy obejmował wykonanie UPUL oraz inwentaryzacji stanu lasu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych na terenie powiatu otwockiego, odpowiednio dla gminy Kolbiel o powierzchni 1 889 ha³³ oraz dla gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Celestynów, Osieck, Sobinie Jezioro, o powierzchni 9 251 ha³⁴. W umowach przyjęto, że UPUL będą obowiązywały od 1 stycznia 2020 do 31 grudnia 2029 r. Termin wykonania umów określono do 29 listopada 2019 r.

Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy ustalono:

- część I w wysokości 279 380,20 zł, przy ustaleniu stawki jednostkowej za 1 ha urządzonej powierzchni lasów w wysokości netto 27,96 zł (30,20 zł brutto)³⁵,
- część II w wysokości 46 922,76 zł, przy ustaleniu stawki jednostkowej za 1 ha urządzonej powierzchni lasów w wysokości netto 23,00 zł (24,84 zł brutto)³⁶. Ustalono, że potwierdzeniem wykonania przedmiotu zamówienia będzie protokół zdawczo-odbiorczy podpisany bez uwag przez zamawiającego i wykonawcę.

(akta kontroli tom I str. 119-120, 220-240)

³¹ Dz. U. poz. 949.

³² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

³³ Umowa nr 76/CRU/OŚ/2019 z dnia 28 marca 2019 r.

³⁴ Umowa nr 86/CRU/2019/OŚ z dnia 3 kwietnia 2019 r.

³⁵ Umowa nr 86/CRU/2019/OŚ z dnia 3 kwietnia 2019 r.

³⁶ Umowa nr 76/CRU/OŚ/2019 z dnia 28 marca 2019 r.

Dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych na terenie gminy Kołbiel, wykonano UPUL, inwentaryzację stanu lasu oraz prognozę oddziaływania na środowisko. Projekt UPUL został wyłożony do wglądu w dniach od 27 września do 26 listopada 2019 r. w siedzibie gminy Kołbiel. Nadleśniczy Nadleśnictwa Mińsk nie wnosił zastrzeżeń do projektów UPUL. Właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie składali zastrzeżeń i wniosków w sprawie projektów UPUL.

(akta kontroli tom I str. 241-258)

Protokół zdawczo-odbiorczy potwierdzający wykonanie części I przedmiotu zamówienia został podpisany bez uwag 28 listopada 2019 r. Dokumentacją urzędniową objęto 1 873,34 ha powierzchni lasów. Wynagrodzenie za wykonaną usługę zostało zapłacone 19 grudnia 2019 r., w wysokości 46 533,77 zł.

W związku z realizacją umowy oraz przyjętym protokołem zdawczo-odbiorczym, w dniu 5 lutego 2020 r. zwrócono wykonawcy 70% kwoty zabezpieczenia z tytułu należytego wykonania umowy, tj. 3 315,29 zł.

UPUL, wraz z inwentaryzacją stanu lasów, zostały 30 marca 2020 r. przekazane Wójtowi Gminy Kołbiel oraz nadleśniczemu Nadleśnictwa Mińsk. Nadleśniczy Nadleśnictwa Mińsk poinformował, że ze względu na ogłoszony w kraju stan epidemii i związane z nim ograniczenia, procedura wydawania decyzji została opóźniona. W sierpniu 2020 r. wszczęło 87 postępowań administracyjnych w celu wydania decyzji w sprawie określenia zadań właścicieli lasów na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o lasach³⁷.

(akta kontroli tom I str. 259-311, 320-321, tom II str. 146-149)

Dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych położonych na terenie gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Celestynów, Osieck, Sobienie Jeziory, o łącznej powierzchni 9 116,199 ha, został sporządzony projekt UPUL, który przekazano do zaopiniowania nadleśnictwu Celestynów i wyłożono do publicznego wglądu w siedzibach poszczególnych gmin. Nadleśniczy nadleśnictwa Celestynów zaopiniował pozytywnie projekty UPUL³⁸.

Wicestarosta wyjaśnił, że właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa złożyli ok. 500 zastrzeżeń i wniosków w sprawie projektów UPUL dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych na terenie gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Celestynów, Osieck oraz Sobienie Jeziory. W większości przypadków zastrzeżenia dotyczyły opisu taksacyjnego, danych dotyczących powierzchni zalesionej oraz wskazań gospodarczych. Wskazywano również na uwzględnienie w projekcie planu przebiegu dróg, granic działek, przebiegu użytków. Obecnie trwają prace nad rozpatrywaniem zastrzeżeń. Ich zakończenie przewidywane jest na koniec 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 322-386, tom II str. 71, 80)

Protokół zdawczo-odbiorczy potwierdzający wykonanie części I przedmiotu zamówienia został podpisany 28 listopada 2019 r. z adnotacją, że w wyniku przedłużonego okresu wyłożenia do publicznego wglądu projektu UPUL wykonawca przekaże, po zakończeniu rozpatrywania zastrzeżeń, jego wersję papierową oraz

³⁷ Informacje uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁸ Pismo ZG.750.30.2019 z dnia 28 listopada 2019 r.

cyfrową, uwzględniającą uwagi. Wynagrodzenie za wykonaną usługę zostało zapłacone 19 grudnia 2019 r., w wysokości 275 309,21 zł.

W związku z realizacją umowy oraz przyjętym protokołem zdawczo-odbiorczym, w dniu 5 lutego 2020 r, wykonawcy zwrócono 70% kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy, tj. 19 735,30 zł.

Według stanu na 27 sierpnia 2020 r., dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie gmin: Otwock, Józefów, Karczew, Wiązowna, Celestynów, Osieck oraz Sobienie Jeziory, UPUL nie zostały zatwierdzone.

(akta kontroli tom I str. 41, 45-46, 358-365)

Wicestarosta wyjaśnił, że ze względu na bardzo dużą liczbę złożonych uwag i zastrzeżeń od właścicieli (około 500) oraz konieczność ponownej weryfikacji zapisów projektów UPUL ze stanem faktycznym na gruncie, plany nie zostały zatwierdzone. Zatwierdzenie nastąpi po rozpatrzeniu wszystkich uwag i zastrzeżeń oraz ponownym zaopiniowaniu UPUL oraz po naniesieniu zmian przez nadleśniczego Nadleśnictwa Celestynów. Przewidywany termin zatwierdzenia planu to koniec 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 71, 80)

2.3. Starosta Otwocki Zarządzeniem nr 27/2020 z dnia 30 marca 2020 r w sprawie zatwierdzenia UPUL dla lasów niestanowiących Skarbu Państwa z terenu gminy Kołbiel zatwierdził UPUL obowiązujące od 1 stycznia 2020 do 31 grudnia 2029 r. Zarządzenie zostało wywieszone na tablicach ogłoszeń Urzędu Gminy w Kołbieli, Starostwa Powiatowego w Otwocku, Nadleśnictwa Mińsk oraz opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Powiatu Otwockiego³⁹ wraz z UPUL⁴⁰.

(akta kontroli tom I str. 312-319)

2.4. Starosta nadzorował sporządzanie UPUL na lata 2020-2029, dla lasów należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych. Organizował spotkania robocze oraz narady techniczno-gospodarcze, podczas których ustalano zakres oraz metodykę wykonania UPUL. Pracownik Wydziału brał udział w opracowaniu UPUL, uczestniczył w oględzinach spornych fragmentów lasu, analizował zebraną dokumentację, weryfikował zapisy aktualnej ewidencji gruntów i budynków pod względem występowania użytków leśnych oraz nowe projekty UPUL z poprzednio obowiązującą dokumentacją urzędniową. Po przygotowaniu projektów UPUL, weryfikował poprawność wykonanej dokumentacji.

(akta kontroli tom I str. 268-297, 339-343)

Starosta nie dysponował dokumentacją urzędniową dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa należących do właścicieli innych niż osoby fizyczne i wspólnoty gruntowe, dla których UPUL wykonuje się na zlecenie i koszt właścicieli. Nie informowano tych podmiotów o obowiązku wynikającym z art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach tj. sporządzenia UPUL na własny koszt. Działania w tym zakresie ograniczyły się do pojedynczych przypadków⁴¹.

(akta kontroli tom I str. 387, tom II str. 60, 63)

Starosta wyjaśnił, że zgodnie art. 13 ustawy o lasach, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania. Zgodnie z art. 21 ww. ustawy, UPUL sporządzany jest dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych

³⁹ 2 kwietnia 2020 r.

⁴⁰ 3 sierpnia 2020 r.

⁴¹ Pismo OŚ.6164.93.2018.LL(3) z 29 października 2018 r.

i wspólnot gruntowych – na zlecenie starosty, a dla pozostałych lasów – na zlecenie i koszt właścicieli. Wobec powyższego gminy, jako właściciele gruntów leśnych zgodnie z ustawą, były zobowiązane do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych oraz do sporządzenia dokumentacji urządzeniowej. Starosta, w ramach nadzoru powierzonego nadleśnictwom, podejmował działania w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania polegające m.in. na dokonywaniu okresowych przeglądów drzewostanów, usuwaniu posuszy, drzew chorych i obumarłych lub zagrażających otoczeniu potwierdzeniem tego są wydane świadectwa legalności i pozyskania drewna wydane dla jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli tom II str. 92, 95-96)

2.5. Działania Starosty w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa polegały głównie na bieżącej obsłudze administracyjnej wpływających spraw, wydawaniu decyzji administracyjnych oraz wykonywaniu czynności dowodowych w terenie (ogłędziny).

W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) Starostwo wydało cztery decyzje administracyjne oraz przeprowadziło ogłędziny 686 działek leśnych o łącznej powierzchni 359 ha, w tym: w 2018 r. – 373 działki o powierzchni 202 ha, w 2019 r. – 243 działki (124 ha), w 2020 r. – 70 działek (33 ha).

(akta kontroli tom I str. 41-42, tom II str. 1-29, 85-86)

Nie podejmowano kompleksowych działań w celu weryfikacji, czy właściciele lasów wykonują obowiązki określone w art. 13 ustawy o lasach oraz zadania zawarte w UPUL. Jak wyjaśnił Wicestarosta, zadania dotyczące nadzoru nad wykonywaniem 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 zadania zawarte w dokumentacji urządzeniowej, zostały powierzone w nadzór nadleśniczom nadleśnictwa Celestynów i Mińsk.

(akta kontroli tom II str. 82, 84)

Wicestarosta wyjaśnił, że nadleśnictwa posiadają dobrze rozbudowane służby terenowe, które udzielają wyjaśnień i instruktażu wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych właścicielom lasu oraz raportują o przypadkach łamania przepisów prawa. Starosta, po otrzymaniu informacji od nadleśnictwa, dokonuje ogłędzin i przekazuje sprawę odpowiednim organom. Podczas bieżących kontroli stanu lasu nadleśnictwa zwracają się pisemnie lub telefonicznie do Starostwa o uczestnictwo w prowadzonych ogłędzinach powierzchni lasu.

(akta kontroli tom II str. 64)

Na podstawie informacji uzyskanych z nadleśnictw Celestynów i Mińsk ustalono, że w przypadku, gdy obowiązki określone w art. 13 ustawy o lasach lub w UPUL nie były w pełni wykonywane przez właścicieli lasów, nadleśnictwa wydawały decyzje administracyjne lub informacje o konieczności wykonania zabiegu⁴². Nadleśnictwo Celestynów wydało ogółem 399 decyzji administracyjnych, w tym w 2018 r. - 38, w 2019 r. - 167, a w 2020 r. (do 30 czerwca) 194 decyzje. Nadleśnictwo Mińsk, działając w oparciu o art. 13 ustawy o lasach, wystawiało właścicielom 456 informacji o niewykonaniu obowiązku w zakresie pielęgnowania i ochrony lasu i konieczności wykonania zabiegu, m.in. przecięcia nadmiernie zagęszczonych partii

⁴² Informacji zasięgnięto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

drzewostanu, usunięcia drzew wadliwych, obumarłych i obumierających, w tym w 2018 – 173, w 2019 – 197, w I półroczu 2020 – 86.

(akta kontroli tom II str. 122-171)

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 2 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, z ośmiu gmin⁴³, w których lasy podlegają nadzorowi Starosty Otwockiego wynika, że w żadnej z nich nie opracowano obowiązujących w latach 2018-2020 UPUL. Tylko trzy gminy⁴⁴ podejmowały działania w zakresie kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, polegające m.in. na dokonywaniu okresowych przeglądów drzewostanów, usuwaniu posuszy, drzew chorych i obumarłych, lub zagrażających otoczeniu⁴⁵. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) pięć gmin pozyskało z gruntów leśnych stanowiących ich własność 121,6 m³ drewna (grubizny)⁴⁶.

(akta kontroli tom II str. 101-121)

Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 2 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Otwocku ustalono, że w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) odnotowano 292 zdarzenia związane z pożarami w lasach o powierzchni 45,09 ha⁴⁷. Do Komendy nie składano wniosków o uzgodnienie miejsca lokalizacji tablic informacyjnych i ostrzegawczych dotyczących zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów przy wjazdach do lasów oraz przy parkingach leśnych. W ramach współpracy ze Starostwem Powiatowym w Otwocku przeprowadzono, na polecenie Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego, czynności kontrolno-rozpoznawcze w jednym kompleksie leśnym, które nie wykazały nieprawidłowości.

(akta kontroli tom II str. 97-98)

Kontrole przeprowadzone na zlecenie NIK przez Komendę Powiatową Państwowej Straży Pożarnej Otwocku w dwóch lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, tworzących wspólnie z przylegającymi obszarami leśnymi kompleksy leśne o powierzchni powyżej 300 ha, nie wykazały nieprawidłowości w zakresie spełnienia wymagań wynikających z § 39 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁴⁸.

(akta kontroli tom II str. 178-184)

2.6. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) Starosta nie zarządzał zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach. Do Starostwa nie wpływały informacje o występowaniu organizmów szkodliwych w stopniu zagrażającym trwałości lasów. Nadleśnictwa nie wnioskowały o zarządzenie wykonania ww. zabiegów.

⁴³ Celestynów, Sobienie Jeziory, Józefów, Wiązowna, Otwock, Karczew, Osieck, Kołbiel.

⁴⁴ Otwock, Józefów, Wiązowna.

⁴⁵ Ponadto z informacji uzyskanych z gmin wynikało, że w sześciu gminach miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniały ustaleń uproszczonych planów urządzenia lasu. Prezydent Miasta Otwocka poinformował, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planu urządzenia lasu, że grunty leśne są przeznaczone do zachowania jako tereny leśne. W przypadku gdy teren wymaga zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uproszczony plan urządzenia lasu jest wykorzystywany do przygotowania wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Wójt Gminy Wiązowna poinformował, że w planach zagospodarowania przestrzennego uwzględniane zostają ustalenia uproszczonych planów urządzenia lasów w takich przypadkach gdy w planie określa się przeznaczenie terenu jako teren lasu. Liczba podatników podatku leśnego na terenie ośmiu gmin wynosiła według stanu na: 31 grudnia 2018 r. – 21 022, 31 grudnia 2019 r. – 25 072, 30 czerwca 2020 r. – 25 163. Dochody ośmiu gmin z podatku leśnego (bez lasów Skarbu Państwa) wyniosły według stanu na 31 grudnia 2018 r. – 439 290,39 zł, 31 grudnia 2019 r. – 428 783,61 zł, 30 czerwca 2020 r. – 360 199,18 zł;

⁴⁶ W tym gminy Kołbiel – 6m³, Celestynów – 8,5m³, Józefów – 27,1 m³, Otwock – 63 m³, Wiązowna 17m³.

⁴⁷ Dane szacunkowe z uwagi na brak możliwości ustalenia właściciela obiektu.

⁴⁸ Dz. U. nr 109, poz. 719 ze zm.

W ocenie Nadleśniczego Nadleśnictwa Celestynów, stan zdrowotny i sanitarny lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa jest stabilny i nie ulega pogorszeniu.

(akta kontroli tom I str. 48, tom II str.99-100)

2.7. Właściciele lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie składali wniosków o przyznanie środków na zagospodarowanie i ochronę związaną z odnowieniem lub przebudową drzewostanu na skutek braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych oraz pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi zagrażającymi trwałości lasu.

(akta kontroli tom I str. 49)

2.8. W okresie objętym kontrolą wpłynęło siedem wniosków właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, dotyczących zmiany lasu na użytek rolny⁴⁹. Pięć wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia. W wyniku rozpatrzenia pozostałych dwóch wniosków Starosta wydał jedną decyzję dotyczącą odmowy zmiany sposobu użytkowania 0,2529 ha powierzchni lasu na użytek rolny i jedną decyzję zmieniającą użytkowanie 0,0457 ha powierzchni lasu na użytek rolny. Grunt zmieniony z lasu na użytek rolny, figuruje w ewidencji gruntów i budynków jako użytek RViz- rola.

W toku prowadzonego postępowania administracyjnego, dokonując oceny potrzeb właściciela lasu w kontekście stwierdzenia, czy okoliczności mają charakter szczególnie uzasadniony, przemawiający bądź nie za zmianą przeznaczenia lasu, wzięto pod uwagę m.in. sytuację życiową wnioskodawcy, cele wykorzystywania gruntów po zmianie, rodzaj prowadzonej działalności, obszar, którego dotyczy zmiana, rodzaj przeznaczenia terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego bądź studium kierunków zagospodarowania przestrzennego, wpływ na środowisko.

(akta kontroli tom I str. 50, 410-437)

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

(akta kontroli tom I str. 51)

2.10. Cechowanie drewna pozyskiwanego w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz wydawanie właścicielom lasów dokumentów legalności jego pozyskania należało do obowiązków nadleśnictw.

W latach 2018 – 2020 (do 30 czerwca) do nadleśnictw wpłynęło 816 informacji dotyczących pozyskania drewna, w tym 277 w 2018 r., 291 w 2019 r. i 248 w 2020 r. Wystawiono 397 świadectw legalności pozyskania drewna, w tym w 2018 r. – 227, w 2019 r. – 124, w 2020 r. – 46. Pozyskano 3 717,05 m³ drewna (grubizny), w tym w 2018 r. – 1 748m³, w 2019 r. – 1 425m³, w 2020 r. – 544,05m³.

(akta kontroli tom I str. 52, 56, 67)

Z informacji uzyskanych z nadleśnictw Mińsk i Celestynów wynika, że drewno z działek leśnych, niebędących własnością Skarbu Państwa, pozyskiwane było na podstawie uproszczonych planów urządzenia lasu (2018 r.), informacji o konieczności wykonania zabiegu, w związku z obowiązkami wynikającymi z art. 13 ustawy o lasach (2019 r. i I kwartał 2020 r.), decyzji administracyjnych wydawanych

⁴⁹ W 2018 r. – trzy, w 2019 – trzy, w 2020 – jeden wniosek.

przez nadleśniczego oraz na podstawie decyzji Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej⁵⁰.

(akta kontroli tom II str. 122-171)

2.11. Starosta Otwocki w 2018 r. wydał dwie decyzje⁵¹ na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o lasach, tj. zezwalające na zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna niezgodnie z UPUL o 100m³. Powodami przedwczesnego wyrębu drzewa, zakwalifikowanymi jako przypadek losowy, było porządkowanie lasu po wichurach (wiatrolomy) oraz zaprojektowanie drogi szybkiego ruchu S17. W 2019 i 2020 r. (do 30 czerwca) nie wydawano decyzji na podstawie art. 23 ust. 4 o lasach.

(akta kontroli tom I str. 53, 438-443)

2.12. W Starostwie nie podejmowano działań w celu realizacji dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej określonej rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej⁵², w tym w szczególności przeprowadzania inwentaryzacji przyrodniczej w zakresie występowania gniazd ptasich, chronionych gatunków roślin, zwierząt, grzybów przed wycięciem drzew, ponieważ jak wyjaśnił Wicestarosta, bezpośredni nadzór w lasach sprawowały nadleśnictwa.

(akta kontroli tom II str. 82-85)

Na podstawie informacji uzyskanych z nadleśnictw wynika, że w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) leśniczy sprawujący nadzór nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych przeprowadzali oględziny działek leśnych w związku ze zgłoszeniem zamiaru pozyskania drewna. Przeprowadzono ogółem 489 oględzin, w tym w 2018 r. – 89, w 2019 r. – 208 w 2020 r. (do 30 czerwca) – 192 oględzin⁵³.

(akta kontroli tom II str. 122-124, 146-151)

2.13. Starostwo Powiatowe przesłało do Komendy Powiatowej w Otwocku 15 zawiadomień w sprawie nielegalnej wycinki drzew na działkach leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, tj. o możliwości popełnienia wykroczenia z art. 120 oraz 158 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁵⁴. Z informacji, które wpłynęły do Starostwa Powiatowego w 2020 r. wynika, że w sierpniu 2020 r. trzy sprawy zostały przekazane do Sądu Rejonowego w Otwocku z wnioskiem o ukaranie. Starosta nie posiadał informacji o sposobie prowadzenia pozostałych spraw.

(akta kontroli tom I str. 40-41, 444-463, tom II str. 56-59)

2.14. W Starostwie utworzono kartę usług dotyczącą realizacji zadań przewidzianych w UPUL „Nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa”⁵⁵, która zawierała podstawowe informacje dotyczące zasad prowadzenia gospodarki leśnej. Jak wyjaśnił wicestarosta, w Wydziale udzielane były informacje i porady dla właścicieli lasów. Ponadto w ramach powierzonego nadzoru nadleśnictwom, pracownicy terenowi nadleśnictwa w poszczególnych gminach powiatu prowadzą dla interesantów dyżury, służąc swoją wiedzą i pomocą. Na stronach internetowych nadleśnictw umieszczono wykaz telefonów do leśniczych prowadzących nadzór oraz procedury pozyskania drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str. 464-468, tom II str. 60, 64)

⁵⁰ Informacji zasięgnięto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵¹ Decyzja nr 124/2018 z 11 czerwca 2018 r. oraz decyzja nr 70/2018 z 23 marca 2018 r.

⁵² Dz. U. poz. 2408.

⁵³ Informacji zasięgnięto na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁴ Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.

⁵⁵ Karta informacyjna nr OŚ6164, została opublikowana na stronie internetowej Starostwa.

2.15. Starostwo nie otrzymywało informacji od właścicieli lasów o podjęciu działań przeciwdziałającym skutkom suszy lub powodzi, polegającym na zalesieniu i odnawianiu drzewostanów, utrzymaniu rowów (m.in. odmulaniu) oraz rewitalizacji oczek wodnych.

(akta kontroli tom I str. 469-470, tom II str. 60, 65)

Wicestarosta wyjaśnił, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody oraz ochrony przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom. Na terenie powiatu działa 19 spółek wodnych, które dokonują konserwacji rowów poprzez odmulanie, poszerzanie, stabilizację skarp, budowę przepustów lub zastawek. Szeroko pojęta gospodarka wodna i działania polegające na utrzymaniu systemu melioracyjnego wpływają bezpośrednio i pośrednio na tereny leśne, które posiadają sieć rowów melioracyjnych.

(akta kontroli tom II str. 65)

2.16. Analiza danych zawartych w Banku Danych o Lasach dot. sześciu działek położonych w gminie Wiązowna, obręb Duchnów i Pęcłin, o łącznej powierzchni 4,3443 ha wykazała, że znajduje się tam znaczna część gruntów faktycznie zalesionych, która nie została ujęta jako Ls w ewidencji gruntów i budynków lub nie zostały dla tych obszarów urządzone UPUL lub ISL.

(akta kontroli tom I str. 471-479, tom II str. 173)

Wicestarosta wyjaśnił, że zgodnie z art. 24 ust. 2b ustawy z 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne⁵⁶, aktualizacja informacji zawartej w ewidencji gruntów i budynków następuje na podstawie przepisów prawa, wpisów w księgach wieczystych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, zgłoszeń dotyczących zmiany sposobu użytkowania, wpisów w innych rejestrach publicznych, dokumentacji geodezyjnej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Dla obszaru gminy Wiązowna prowadzone było postępowanie w sprawie modernizacji ewidencji gruntów i budynków. Projekt modernizacji zakładał również weryfikację użytków gruntowych, którą wykonywali geodeci posiadający odpowiednie uprawnienia. Grunty nie spełniały odpowiednich parametrów, by zostały przeklasyfikowane na użytek Ls.

(akta kontroli tom II str. 83, 85-86)

2.17. Na terenie powiatu otwockiego występowało 135 działek o powierzchni ok 111 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa, zlokalizowanych przy granicy z innymi powiatami.

Wicestarosta wyjaśnił, że nie stosowano art. 5 ust. 2 ustawy o lasach, zgodnie z którym w lasach przez które przebiega granica powiatów, nadzór nad gospodarką leśną sprawuje starosta, na którego terenie znajduje się większa część obszaru leśnego. Nie wypracowano zasad współpracy z sąsiednimi starostwami w tym zakresie. Wszystkie działki leśne na terenie powiatu otwockiego objęte są nadzorem. Za gospodarkę leśną odpowiada każdy z powiatów, w obszarze powierzchni położonej w jego granicach.

(akta kontroli tom II str. 85)

2.18. Stosownie do obowiązków wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁵⁷, Starostwo terminowo sporządzało i przekazywało do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdanie o lasach

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 443 ze zm.

prywatnych (osób fizycznych i prawnych) wraz z załącznikiem za 2018 r. i 2019 r. Dane w sprawozdaniach w zakresie powierzchni gruntów leśnych ogółem, powierzchni gruntów leśnych należących do pozostałych osób prawnych⁵⁸ oraz powierzchni objętej aktualnymi UPUL oraz ISL⁵⁹ nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków oraz stanem faktycznym.

Sprawozdania sporządzano m.in. na podstawie danych przekazywanych przez nadleśnictwa Mińsk i Celestynów oraz Wydział Geodezji i Kartografii.

(akta kontroli tom I str. 480-539)

2.19. W zakresie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych Starostwo współpracowało z różnymi podmiotami⁶⁰, w szczególności z nadleśnictwami Mińsk i Celestynów. Działania w tym zakresie polegały na udzielaniu wyjaśnień, przekazywaniu planów, zaświadczeń, uczestnictwa w prowadzonych postępowaniach, wyrażaniu opinii, bądź prowadzeniu oględzin działek leśnych. Współpraca z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych polegała na przekazywaniu informacji niezbędnych do prowadzenia postępowań w sprawach ochrony gruntów leśnych oraz zawiadamianiu o ujawnionych przez Starostę trwałych wyłączeniach gruntów z produkcji leśnej. W ramach współpracy zawiadamiano Komendę Powiatową Policji w Otwocku o możliwości popełnienia wykroczenia w przypadku powzięcia informacji o nielegalnej wycince drzew na terenach leśnych.

(akta kontroli tom II str. 1-29)

2.20. Zidentyfikowane w Starostwie ograniczenia i utrudnienia w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzorem nad gospodarką leśną w lasach niepaństwowych dotyczyły: dużego rozdrobnienia działek leśnych; nieaktualnych danych właścicieli w ewidencji gruntów; nieuregulowanych stanów prawnych działek leśnych (właściciel nieustalony); brak dokumentacji urzędniczej dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, w szczególności dla osób prawnych; trudności w egzekwowaniu wykonania obowiązków właścicieli lasów wynikających z UPUL; niedostosowania przepisów do obowiązujących realiów.

(akta kontroli tom II str. 61, 67)

2.21. Porozumienia zawarte z nadleśniczymi nadleśnictw Celestynów i Mińsk, poza postanowieniami dot. kontroli realizacji spraw powierzonych przez Starostę Powiatu Otwockiego, nie zawierały innych postanowień dotyczących sposobu nadzoru nad realizacją zadań wynikających z porozumienia. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) Starostwo nie przeprowadzało w nadleśnictwach kontroli realizacji powierzonych zadań.

(akta kontroli tom I str. 55-78)

Wicestarosta wyjaśnił, że w latach 2018-2020 nie skorzystano z uprawnień do przeprowadzenia kontroli w nadleśnictwach, ponieważ dotychczasowa współpraca z tymi podmiotami nie budziła żadnych zastrzeżeń. Nadleśniczkowie wykonywali swoje obowiązki właściwie. Ze strony właścicieli lasów na terenach objętych nadzorem nie wpływały jakiegokolwiek uwagi ani skargi dotyczące nieprawidłowego prowadzenia nadzoru. Wszystkie dokumenty oraz sprawozdania były terminowo przekazywane.

(akta kontroli tom II str. 72)

⁵⁸ Sprawozdanie za 2018 r. i 2019 r.

⁵⁹ Sprawozdanie za 2018 r.

⁶⁰ Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Otwocku, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Nadleśnictwa, zgodnie z porozumieniem, składały do Starostwa roczne sprawozdania z realizacji zadań, które zawierały dane liczbowe dotyczące odnowień sztucznych, pielęgnacji lasu, pozyskania drewna, świadectw legalności pozyskania drewna, decyzji nakazujących oraz oznaczników cechowania drewna. Nadleśnictwo Mińsk przesyłało również informacje dotyczące liczby wydanych informacji o konieczności wykonania zadań określonych w UPUL.

W sprawozdaniach z realizacji zadań nadleśniczowie nie informowali Starostwa o liczbie wydanych decyzji określających zadania właścicieli lasów w przypadku niewykonania obowiązków w zakresie zapewnienia powszechnej ochrony lasów, kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów oraz wysyłanych upomnień w przypadku nie wykonania zadań i obowiązków określonych w decyzjach i liczbie dokonanych oględzin działek leśnych w związku ze zgłoszeniem zamiaru pozyskania drewna z lasu niestanowiącego własności Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str. 486-519)

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 ustawy o lasach.

(akta kontroli tom I str. 55-67)

Zawarte z nadleśnictwami porozumienia były aneksowane, m.in. w zakresie wysokości stawki rocznej za 1 ha nadzorowanych lasów. Wysokość stawki wynosiła od 15 zł w 2018 r. do 17 zł w 2020 r. Na stronie internetowej <https://www.bip.powiat-otwocki.pl/80,wydzial-ochrony-srodowiska> w zakładce nadzór nad lasami nie stanowiącymi własności Skarbu Państwa opublikowano informacje o zawarciu porozumień z nadleśnictwami.

(akta kontroli tom I str. 61-65, 72-76, 240)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przedstawionym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezgodnie z umową na wykonanie uproszczonego planu urządzenia lasu⁶¹, w dniu 19 grudnia 2019 r. dokonano zapłaty wynagrodzenia w wysokości 275 309,21 zł za sporządzenie projektu uproszczonego planu urządzenia lasu. Termin wykonania umowy upłynął w dniu 29 listopada 2019 r. (§ 2 pkt 12 umowy). W tym terminie wykonawca zobowiązany był do naniesienia ewentualnych poprawek wynikłych z zastrzeżeń i wniosków składanych przez właścicieli. W protokole zdawczo odbiorczym podpisanym 28 listopada 2019 r. zapisano, że w wyniku przedłużonego okresu wyłożenia do publicznego wglądu projektu UPUL wykonawca przekaze, po zakończeniu rozpatrywania zastrzeżeń, jego wersję papierową oraz cyfrową, uwzględniającą uwagi. Do dnia 22 września 2020 r. tj. do zakończenia kontroli, UPUL nie został zatwierdzony.

(akta kontroli tom I str. 230-240, 358-365)

Starosta wyjaśnił, że spisano protokół zdawczo-odbiorczy bez uwag. Adnotacja uwzględniała jedynie sytuację procedowania planów wynikającą z dużej liczby zastrzeżeń i nakładającą na wykonawcę nowe obowiązki polegające na przekazaniu wersji papierowej i cyfrowej planów po rozpatrzeniu wszystkich zastrzeżeń. Przyjęto, że zostały wyczerpane zapisy umowy, a wobec obawy o utratę dofinansowania, dokonano płatności za wykonanie przedmiotu umowy. Starosta pozostaje w stałym

⁶¹ Umowa nr 86/CRU/2019/OŚ z dnia 3 kwietnia 2019 r.

kontakcie z wykonawcą, który na bieżąco nanosi w planie zmiany wprowadzone przez Starostę.

(akta kontroli tom II str. 91-92, 94-95, 185)

2. Sprawozdania L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) za 2018 i 2019 r. sporządzono nierzetelnie. Według ewidencji gruntów i budynków, powierzchnia gruntów leśnych ogółem wynosiła według stanu na 31 grudnia 2018 r. – 11 181 ha, a według stanu na 31 grudnia 2019 r. – 11 152 ha. Natomiast w sprawozdaniu za 2018 r. wykazano w poz. 01 – 11 062,00 ha, tj. o 119 ha mniej niż w ewidencji, a w sprawozdaniu za 2019 r. w poz. 01 – 11 030,00 ha, tj. o 122 ha mniej niż w ewidencji. Ponadto w sprawozdaniu za 2018 r. wykazano 9 886,80 ha (poz.05) jako powierzchnię gruntów leśnych objętych aktualnymi UPUL oraz 784,90 ha (poz. 06) objętych inwentaryzacją stanu lasów, podczas gdy w 2018 r. powierzchnia lasów objęta UPUL wynosiła 10 671,70 ha, a inwentaryzacji dla lasów nie sporządzono.

(akta kontroli tom I str. 41, 480-487, 543-546)

Starosta wyjaśnił, że na skutek błędu nie uwzględniono powierzchni lasów pozostającej we własności jednostek samorządu terytorialnego oraz zakwalifikowano do inwentaryzacji stanu lasu dokumentację, która powinna być ujęta i wpisana jako grunty objęte UPUL.

(akta kontroli tom II str. 92, 95)

OCENA CZĄSTKOWA

Starostwo podejmowało właściwe działania w celu zlecenia sporządzenia dokumentacji urządzeniowej oraz jej opracowanie przez wykonawców o odpowiednim doświadczeniu i kwalifikacjach zawodowych. Pracownik Starostwa weryfikował opracowane projekty dokumentacji urządzeniowej. Niezgodnie z umową dokonano płatności wynagrodzenia w wysokości 275 309,21 zł za wykonanie przedmiotu umowy, który nie został w całości zakończony.

W związku z powierzeniem nadleśnictwom Celestynów i Mińsk niektórych spraw z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, Starosta Otwocki obowiązki z tym zakresie wykonywał w ograniczonym stopniu. W latach 2018-2020 nie dysponował pełnymi informacjami o realizacji działań podejmowanych przez nadleśnictwa oraz nie skorzystał z możliwości kontroli prawidłowości realizacji powierzonych zadań. Ponadto nierzetelnie sporządzono sprawozdania statystyczne L-03 za 2018 i 2019 r.

OBSZAR

3. Prowadzenie postępowań administracyjnych i egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2018-2020 (30 czerwca) Starosta Otwocki wydał cztery decyzje administracyjne, dotyczące zmiany lasu na użytek rolny (dwie) oraz zwiększenia rozmiaru pozyskania drewna niezgodnie z UPUL (dwie). Od wydanych decyzji nie złożono odwołań.

(akta kontroli tom I str. 41, 54)

3.2. Badanie czterech postępowań administracyjnych wykazało, że wszystkie zostały wszczęte na wniosek osób zainteresowanych. W przypadku każdej sprawy pracownik Starostwa dokonał oględzin działek leśnych w terenie, z których spisał protokoły (art. 67 § 2 pkt 3 Kpa) zawierające wszystkie wymagane elementy (art. 68 § 1 Kpa). Informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu

Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46WE (Dz. Ur. UE L 119 z 4 maja 2016 r.), umieszczone były w kartach usług na stronie internetowej powiatu otwockiego.

W postępowaniu zapewniono stronom możliwość czynnego udziału na każdym etapie postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwiono im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (w art. 10 § 1 Kpa). Dwie decyzje wydano w terminie określonym w art. 35 Kpa, tj. w ciągu 11 dni i 29 od daty wpływu wniosku. W pozostałych dwóch przypadkach decyzje wydano w ciągu 45 i 125 dni od wpływu wniosku, tj. po upływie terminu określonego w art. 35 ustawy Kpa. Nie zawiadomiono stron o skomplikowanym charakterze postępowania i niezalatwieniu sprawy w terminie, z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu jej załatwienia (art. 36 Kpa). Decyzja Nr 9/2020 została wydana w dniu 13 stycznia 2020 r., na wniosek strony z 11 września 2019 r. Natomiast decyzja nr 224/2018 została wydana w dniu 10 września 2018 r., na wniosek strony z 27 lipca 2018 r.

Wszystkie wydane decyzje zawierały wymagane elementy określone w art. 107 § 1 i § 3 Kpa. Trzy z nich zostały stronom doręczone za pośrednictwem poczty (art. 109 § 1 Kpa), a jedna została odebrana osobiście.

(akta kontroli tom I str. 410-443, tom II str. 172-173)

3.3. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) pracownicy Starostwa nie wszczynali postępowań egzekucyjnych. Nadleśnictwa nie wnioskowały do Starosty o wszczęcie postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli tom I str. 41)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W przedstawionym zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu dwóch decyzji w sprawie zmiany rodzaju użytkowania lasu po upływie miesięcznego terminu na wydanie decyzji, określonego w art. 35 § 3 Kpa i nie zawiadomieniu stron o niezalatwieniu sprawy w ustawowym terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa). Decyzja Nr 9/2020 została wydana w dniu 13 stycznia 2020 r.⁶², natomiast decyzja nr 224/2018 w dniu 10 września 2018 r.⁶³, tj. odpowiednio w po 124 i 45 dniach licząc od daty wpływu wniosku do Starostwa o wydanie decyzji.

(akta kontroli tom I str.410-437)

Wicestarosta wyjaśnił m.in., że postępowania administracyjne dotyczące zmiany lasu na rolę mają szczególnie skomplikowany charakter z uwagi na brak konkretnych i przejrzystych przepisów. Jedno z postępowań trwało krócej niż dwa miesiące. Czas trwania drugiego z nich wynikał z faktu uzupełniania dokumentacji. Pełnomocnik telefonicznie zgłosił konieczność przesunięcia terminu oględzin, a następnie, po zakończeniu postępowania dowodowego, zgłaszał chęć dostarczenia dokumentacji, która miała mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Po analizie dokumentacji w omawianych sprawach właściwym powinno być powiadomienie stron o skomplikowanym charakterze postępowań oraz o konieczności zawieszenia postępowania do czasu przedłożenia dokumentacji.

(akta kontroli tom II str.73,76)

⁶² Wniosek wpłynął do Starostwa w dniu 11 września 2019 r.

⁶³ Wniosek wpłynął do Starostwa w dniu 27 lipca 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania administracyjne dotyczące zmiany lasu na użytek rolny oraz zwiększenia rozmiaru pozyskania drewna niezgodnie z UPUL, prowadzone były stosownie do postanowień Kpa. Decyzje wydawano w oparciu o zebrany materiał dowodowy. Stwierdzone dwa przypadki wydania decyzji po upływie miesięcznego terminu, nie miały wpływu na rozstrzygnięcie spraw. 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, wnosi o:

- Wnioski
1. Kontynuowanie działań zmierzających do opracowania dokumentacji urzędniowej lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.
 2. Wykazywanie w sprawozdaniach L-03 o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) rzetelnych danych.
 3. Zapewnienie wydawania decyzji administracyjnych w terminie określonym w art. 35 Kpa.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, 29 września 2020 r.

Kontroler

Monika Mazurek-Szczepaniak
główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie.....
podpis

Wojciech Wojciechowski

