



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 20 kwietnia 2010 r.

**Pan
Wojciech ADAMCZAK
Dyrektor
Regionalnej Dyrekcji
Lasów Państwowych
we Wrocławiu**

P/09/188
LWR-410-36-01/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych we Wrocławiu, zwaną dalej *RDLP*, w zakresie ochrony gruntów leśnych w procesie zabudowy przemysłowej i innymi obiektami budowlanymi na terenie Dolnego Śląska w latach 2006-2009 (3 kwartały).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli – na podstawie art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność RDLP w zakresie objętym kontrolą. Przyjęta ocena wynika z ustaleń i ocen cząstkowych zaprezentowanych poniżej.

W latach 2006-2009 (3 kwartały) dyrektor *RDLP* wydał 107 decyzji zezwalających na trwałe, bądź nietrwałe wyłączenie z produkcji leśnej gruntów o ogólnej powierzchni 190,82 ha, a także wymierzających należności i opłaty związane z tymi wyłączeniami oraz odszkodowania z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanu na łączną kwotę 20.855,2 tys. zł. Kontrola procesów wyłączeń z produkcji gruntów leśnych oraz sprawowanego przez *RDLP* nadzoru nad realizacją decyzji wyłączeniowych ujawniła szereg nieprawidłowości. I tak:

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

I. W 41 zbadanych decyzjach wyłączeniowych (38,3% spośród wydanych w analizowanym okresie), ustalających wpłaty na fundusz leśny w wysokości 14.463,9 tys. zł (69,4% należności, opłat i odszkodowań wymierzonych w badanym okresie), zawierano żądanie uiszczenia naliczonych należności w ciągu 60 dni od daty, w której decyzja stała się ostateczna, a opłaty rocznej w terminie do 30 czerwca dziesięciu kolejnych lat. Pozostawało to w sprzeczności z art. 12 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych², zwanej dalej *ustawą o ochronie gruntów leśnych*, który stanowi, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych powstaje **od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji**. RDLP nie korzystała przy tym z możliwości – wynikającej z treści art. 12 ust. 1 *ustawy o ochronie gruntów leśnych* – stosowania dwustopniowego trybu postępowania, tj. wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej (I etap), a następnie, po faktycznym wyłączeniu gruntów, wydania decyzji naliczającej należności i opłaty roczne (II etap). O takiej możliwości nie byli też informowani potencjalni wnioskodawcy wyłączeń gruntów z produkcji leśnej. W konsekwencji w 2 przypadkach uregulowane zostały kwoty wynikające z wydanych decyzji wyłączeniowych, tj. w sumie 4.074,4 tys. zł, pomimo braku faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Dotyczyło to decyzji nr ZLP-2120-1304-1/08 z 18 września 2008 r., wydanej na rzecz Spółki z o.o. [...] ³, która kwotę 538,3 tys. zł naliczonych należności i opłat uiszczała 5 grudnia 2008 r., a także decyzji nr ZZ-2120-970B-2/09 z 28 maja 2009 r., wydanej dla Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, który kwotę 3.536,1 tys. zł należności i opłat wniósł 28 sierpnia 2009 r.

II. Analiza badanych decyzji wyłączeniowych wykazała, że nie można im zarzucić braków formalnych w rozumieniu art. 107 §1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zwanej dalej *Kpa*. Niemniej jednak 23 z tych decyzji, tj. 56,1% nie zawierały pouczeń o wynikającym z art. 22 ust. 2 i art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁵, zwanej dalej *Pgk*, obowiązku zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w ciągu 30 dni od dnia ich powstania oraz o zagrożeniu karą grzywny w przypadku nie zgłoszenia takich zmian. W ocenie NIK obowiązek uwzględniania takich pouczeń wynika z ogólnej zasady informowania stron, przewidzianej w art. 9 *Kpa*. Przywołane pouczenia zawarte były natomiast w pozostałych 18 badanych decyzjach, co było zgodne z wnioskiem NIK, ujętym w wystąpieniu pokontrolnym z 15 lipca

² Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

³ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK.

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

2008 r., wystosowanym do *RDLP* po kontroli w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego w latach 2005-2008 (I kwartał).

Realizując kolejny wniosek, sformułowany po przywołanej wyżej kontroli NIK, *RDLP* dokonała ponownego przeliczenia należności, opłat i odszkodowań za przedwczesny wyręb drzewostanu, wymierzonych w 54 decyzjach wyłączeniowych wydanych w latach 2005-2008. Ujawnione w związku z tym różnice dotyczyły 17 decyzji (31,5%), z czego w przypadku 16 miały związek z ustaleniem niewłaściwej wysokości odszkodowania, a w 1 przypadku z zaniżoną opłatą roczną. Per saldo łączna kwota korekt dla tych decyzji zwiększyła wymiar należności, opłat i odszkodowań o 22,2 tys. zł, z czego 1,3 tys. zł dotyczyło roku 2005, 19,4 tys. zł roku 2006, a 1,5 tys. zł roku 2007.

III. Zgodnie z art. 21 ust. 1 *Pgk*, ewidencja gruntów stanowi podstawę wymiaru podatku lokalnego, co oznacza, że nie wprowadzenie zmiany w ewidencji gruntów może skutkować pobieraniem przez gminę podatku niższego kwotowo, tj. podatku leśnego zamiast podatku od nieruchomości. W toku kontroli ujawniono w sumie 30 przypadków, stanowiących 73,2% badanych postępowań, faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, które nie zostały zgłoszone do ewidencji gruntów prowadzonych przez starostwa powiatowe (5 przypadków), bądź zgłoszone z opóźnieniem (25 przypadków). Skutkowało to pobraniem przez gminy podatków lokalnych niższych w sumie o 234,5 tys. zł, z czego 141,9 tys. zł dotyczyło gruntów, których zmiana sposobu użytkowania nie została zgłoszona do ewidencji (19,48 ha), a 92,6 tys. zł gruntów, których faktyczne wyłączenie z użytkowania leśnego zgłoszono z opóźnieniem (24,36 ha). Tak wyliczone uszczuplenia dotyczyły 15 gmin, w tym największe kwotowo w przypadku: Strzegomia – 48,2 tys. zł, Pieńska – 38,5 tys. zł, Nowej Rudy – 38,4 tys. zł, Mirska – 31,6 tys. zł, Dzierżoniowa – 26,8 tys. zł, Barda Śl. – 14,6 tys. zł i Prochowic – 14,0 tys. zł. W ocenie NIK jednym z powodów tego stanu rzeczy był brak normy prawnej, zobowiązującej *RDLP* do przekazywania starostom, prowadzącym ewidencje gruntów, informacji o wydanych decyzjach wyłączeniowych.

Ujawnione 25 przypadków opóźnień w zgłoszeniu zmian do ewidencji gruntów przez podmioty, które otrzymały decyzje wyłączeniowe, zawierały się w przedziale od 26 do 943 dni, w tym opóźnienie w przedziale od 26 do 200 dni miało miejsce w 8 przypadkach, od 201 do 400 dni również w 8 przypadkach, od 401 do 600 dni w 2 przypadkach, a pozostałe 7 przypadków zawierało się w przedziale od 700 do 943 dni. W ocenie NIK skala tego zjawiska spowodowana była m.in. wspomnianym już wcześniej brakiem w decyzjach wyłączeniowych pouczenia o obowiązku wynikającym z art. 22 ust. 2 *Pgk*.

IV. NIK wskazuje również na niedostateczne zainteresowanie się nadleśnictw, nadzorowanych przez *RDLP*, faktem i terminem wykorzystania decyzji wyłączeniowych przez podmioty, które je otrzymały dla gruntów zlokalizowanych w obrębie tych nadleśnictw. Miało to istotne znaczenie w kontekście płaconego gminom przez nadleśnictwa podatku leśnego. Badania kontrolne wykazały bowiem, że 9 nadleśnictw zawyżyło podatek leśny w sumie na kwotę 349 zł, który dotyczył gruntów faktycznie wyłączonych z produkcji leśnej, przy czym okres w jakim zbędnie płacono ten podatek wynosił w poszczególnych przypadkach od 1 do aż 41 miesięcy.

V. W badanej próbie decyzji wyłączeniowych stwierdzono 5 przypadków (obejmujących grunty o powierzchni 1,54 ha) zastosowania przepisów art. 28 ust. 1 i 2 *ustawy o ochronie gruntów leśnych*, przewidujących ustalenie zwiększonych należności i opłat z tytułu niezgodnego z przepisami tej ustawy wyłączenia gruntów z produkcji. Wymierzone tymi decyzjami należności i opłaty, a także odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu wyniosły w sumie 899 tys. zł, z czego do czasu zakończenia kontroli uregulowano kwotę 437 tys. zł (48,6%), obejmującą zobowiązania wynikające z 3 decyzji, w tym 2 dotyczących Spółki z o.o. [...] ⁶. W odniesieniu do 2 pozostałych przypadków, pomimo wynoszącej 5 i 9 miesięcy zwłoki w uregulowaniu wymierzonych należności, opłat i odszkodowań, w *RDLP* nie wszczęto procedur egzekucyjnych wobec adresatów tych decyzji, tj. Kopalni [...] ⁷ (152 tys. zł), oraz Bazy Turystyczno-Wypoczynkowej [...] ⁸ (307 tys. zł)[...] ⁹, obniżając tym samym przychody funduszu leśnego, co NIK ocenia negatywnie.

NIK również negatywnie ocenia postępowania administracyjne zakończone wydaniem 19 marca 2009 r. w trybie art. 28 ust. 1 i 2 *ustawy o ochronie gruntów leśnych* w sumie 3 decyzji wyłączeniowych dla [...] ¹⁰, zezwalających na trwałe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych o powierzchni łącznej 0,87 ha z przeznaczeniem na budowę wyciągu krzesłkowego w Zieleńcu. Chociaż [...] ¹¹ złożył 30 września 2008 r. wniosek o wyłączenie z produkcji leśnej gruntów Nadleśnictwa Zdroje o powierzchni 0,43 ha, z przeznaczeniem pod realizację wspólną z [...] ¹² inwestycji budowy wyciągu krzesłkowego, to nie czekając na wydanie przez *RDLP* stosownej decyzji, już 5 września 2008 r. naruszył teren lasów państwowych poprzez wycięcie drzewostanu na działkach będących przedmiotem wnioskowania. Podobne

⁶ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK.

⁷ Jak wyżej

⁸ Jak wyżej

⁹ Jak wyżej

¹⁰ Jak wyżej

¹¹ Jak wyżej

¹² Jak wyżej

naruszenie gruntów leśnych (z pominięciem decyzji wyłączeniowej) miało miejsce 17 listopada 2008 r., tym razem za sprawą [...] ¹³, która wniosek o wyłączenie z produkcji leśnej gruntu o powierzchni 0,40 ha złożyła również 30 września 2008 r. Podkreślić należy, że naruszenie terenów lasów państwowych przez [...] ¹⁴ nastąpiło na 17 dni przed wydaniem przez Ministra Środowiska (na wniosek Burmistrza Miasta Duszniki Zdrój) zgody w formie decyzji nr ZS-P-2120/155/2008 z 23 września 2008 r. na przeznaczenie przedmiotowych gruntów leśnych na nieleśne, a także przed uprawomocnieniem się uchwały nr XXVII/162/08 Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju z 13 października 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Duszniki, obręb Zieleniec, pod budowę wyciągu krzesełkowego.

W związku z powyższymi faktami trudno zgodzić się z wyjaśnieniem Pana Dyrektora, że o fakcie nielegalnej wycinki drzewostanu oraz budowie wyciągu na gruntach własności Skarbu Państwa, będących w zarządzie Nadleśnictwa Zdroje, nie powiadomiono organów ścigania, ponieważ nie dopatrzono się przesłanek przestępstwa. Zdaniem NIK takie podejście usprawiedliwiało nielegalną inwestycję, a sama procedura rozpatrywania przez *RDLP* nielegalnego działania [...] ¹⁵, obejmująca fakty od powzięcia informacji o naruszeniu terenów lasów państwowych, poprzez przyjęcie wniosku o wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, do wydania decyzji wyłączeniowej, prowadzona była zbyt długo, bo 6 miesięcy w sytuacji oczywistego naruszenia przepisów art. 28 *ustawy o ochronie gruntów leśnych*. Spowodowane to było przyjęciem przez *RDLP* niekompletnych wniosków zarówno [...] ¹⁶, nie obejmujących wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, chociaż o takim załączniku do wniosku informowano zainteresowanych m.in. na stronie internetowej *RDLP* i na tablicy ogłoszeń w siedzibie *RDLP*.

Wydużona w czasie procedura wydania decyzji wyłączeniowych dla [...] ¹⁷, związana m.in. z oczekiwaniem przez *RDLP* na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Duszniki Zdrój, umożliwiała – w ocenie NIK – osiąganie przez tych inwestorów korzyści finansowych, wynikających z uruchomienia wyciągu krzesełkowego wybudowanego na gruntach nielegalnie wyłączonych przez nich z produkcji leśnej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

¹³ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK.

¹⁴ Jak wyżej

¹⁵ Jak wyżej

¹⁶ Jak wyżej

¹⁷ Jak wyżej

- 1. Ustalanie należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej i ich egzekwowanie po faktycznym wyłączeniu tych gruntów.**
- 2. Uwzględnianie w decyzjach w sprawie wyłączeń gruntów z produkcji leśnej pouczeń o obowiązku zgłoszenia zmiany danych objętych ewidencją gruntów pod rygorem grzywny.**
- 3. Doprowadzenie do zaprzestania regulowania przez nadleśnictwa podatku leśnego po dacie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej.**
- 4. Niezwłoczne wszczęcie wobec Kopalni [...] ¹⁸ oraz Bazy Turystyczno - Wypoczynkowej [...] ¹⁹ postępowań egzekucyjnych o zapłatę odpowiednio 152 tys. zł i 307 tys. zł z tytułu decyzji wyłączeniowych wydanych w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

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

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

¹⁸ Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 4 ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK.

¹⁹ Jak wyżej