



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.411.005.02.2016

S/16/003

UNW. 46 188/16



02412216

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/16/003 – Oddawanie przez nadleśnictwa wybranych gruntów, atrakcyjnych turystycznie, do użytkowania innym podmiotom, w tym pracownikom oraz nadzór nad sposobem używania tych gruntów
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
<i>Kontroler</i>	Adrian Gosk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/51/2016 z dnia 25 lipca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Nadleśnictwo Szczebra w Szczepce („Nadleśnictwo”), Szczebra 58, 16-304 Nowinka
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Stankiewicz – Nadleśniczy ¹

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą³ Nadleśnictwo nie dochowało należytej staranności przy zarządzaniu gruntami Skarbu Państwa atrakcyjnymi turystycznie oddanymi do używania na cele wypoczynkowe.

Do 2011 roku Nadleśnictwo nie posiadało pełnych danych o liczbie domków letniskowych na gruntach leśnych (lasach⁴) oddanych do używania oraz ich stanie technicznym, zaś przeprowadzona w 2011 roku inwentaryzacja wykazała rozbieżności między stanem faktycznym, a danymi wynikającymi z obowiązujących umów najmu lub dzierżawy. Stwierdzony w dziewięciu z 10 poddanych szczegółowej analizie umowach brak określenia stanu zagospodarowania terenu, niewskazanie punktów granicznych oraz przebiegu granic oddawanych gruntów, stwarza ryzyko naruszeń stanów posiadania i konfliktów sąsiedzkich oraz może utrudniać Nadleśnictwu dochodzenie ewentualnych roszczeń wynikających z wykonywania zawartych umów, a do zakończenia kontroli NIK nie podjęto ich renegotiacji w celu zaktualizowania i dostosowania zawartych w nich danych do stanu faktycznego. Nadleśnictwo nie podjęło też skutecznych działań w celu zastąpienia umów najmu gruntów leśnych (oddanych na cele wypoczynkowe) umowami dzierżawy, po uzyskaniu zgody dyrektora RDLP, stosownie do art. 39 ustawy o lasach, gdyż na 30 czerwca 2016 r. obowiązywało jeszcze 123 umowy najmu, z tego 96 zawartych przed 2006 r. bez zgody dyrektora RDLP.

Nadzór Nadleśnictwa nad niektórymi atrakcyjnymi turystycznie gruntami Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą nie był rzetelny, czego skutkiem było m.in. bezumowne korzystanie przez jedną z osób z części tych gruntów do września 2011 roku oraz dopuszczenie do nielegalnego posadowienia przez tę osobę obiektu budowlanego, bądź też inny przypadek dopuszczenia w 2010 roku do budowy w pobliżu jeziora innego nielegalnego obiektu budowlanego i naruszenia przez tego inwestora zakazów związanych z ochroną przyrody.

¹ Wojciech Stankiewicz jest Nadleśniczym od 4 czerwca 2012 r. W okresie od 28 grudnia 2011 r. do 3 czerwca 2012 r. p.o. Nadleśniczego był Wacław Szczudło, zaś do 27 grudnia 2011 r. Nadleśniczym był Tadeusz Winiewicz.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Lata 2008-2016.

⁴ Zgodnie z art. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100, ze zm.), zwanej dalej ustawą o lasach, lasem jest grunt o pow. co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (lub przejściowo jej pozbawiony) i przeznaczony do produkcji leśnej oraz grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej m.in. budynki i budowle, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

1. Zarządzanie wybranymi gruntami Skarbu Państwa w zakresie oddawania ich do użytkowania

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2008-2016 Nadleśnictwo zarządzało łącznie 19.783,77-19.790,50 ha gruntów. Na 30 czerwca 2008 roku Nadleśnictwo posiadało łącznie 11,6992 ha⁵ gruntów (znajdujących się w 15 lokalizacjach) oddanych do użytkowania⁶ na cele wypoczynkowe na podstawie łącznie 175 umów (166 z osobami fizycznymi, 7 z przedsiębiorcami i 2 ze stowarzyszeniami), zaś na koniec I pół. 2016 r. – 14,5733 ha⁷ gruntów (w tych samych lokalizacjach) oddanych do użytkowania na podstawie 180 umów (160 z osobami fizycznymi, 17 z przedsiębiorcami i 3 ze stowarzyszeniami). Obszar oddanych w użytkowanie gruntów⁸ zwiększył się przede wszystkim z powodu powiększenia powierzchni oddanej dotychczasowym dzierżawcom bądź najemcom, a także wydzierżawieniem począwszy od września 2011 roku 0,0200 ha gruntów leśnych zajmowanych dotychczas bezumownie, co omówiono szerzej w sekcji ustalone nieprawidłowości w pkt 3 niniejszego wystąpienia. Poza ww. 15 lokalizacjami Nadleśnictwo od września 2008 roku do maja 2011 roku wynajmowało osobie fizycznej 0,0695 ha na cele rekreacyjne, jednak najemca naruszył warunki zawartej umowy, co omówiono szerzej w sekcji ustalone nieprawidłowości.

Wszystkie 15 lokalizacji znajdowało się na obszarach chronionych Natura 2000 (obszar specjalnej ochrony ptaków Puszcza Augustowska⁹ oraz obszar specjalnej ochrony siedlisk Ostoja Augustowska¹⁰) których celem była m.in. ochrona populacji dziko występujących gatunków ptaków, utrzymanie oraz zagospodarowanie ich naturalnych siedlisk zgodnie z wymogami ekologicznymi i dla których przewidziano szereg działań ochronnych, w tym m.in. ochronę siedlisk polegającą na zakazie wyrównywania gruntu, zasypywania, podsiewania, nawożenia, zaorywania oraz wznoszenia jakichkolwiek konstrukcji (z wyłączeniem drewnianych pomostów i ławek) w strefie szuwaru oraz do 20 metrów od linii brzegowej jeziora, a także wykluczenie zmian przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Wśród osób, którym Nadleśnictwo oddawało w użytkowanie grunty na cele wypoczynkowe byli m.in. pracownicy lub byli pracownicy Nadleśnictwa, tj. 18 takich osób dysponowało łącznie od 0,2150 ha (I pół. 2008 r.) do 0,2330 ha (I pół. 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 79-86, 186-188, 198, 236-250, 425-429)

Według Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku (RDLP) do 2011 roku Nadleśnictwo nie posiadało rzetelnych danych o liczbie i powierzchni atrakcyjnych turystycznie gruntów Skarbu Państwa oddanych do użytkowania osobom fizycznym, ani o liczbie, wymiarach i stanie technicznym budynków posadowionych na ww. gruntach, czego skutki omówiono szerzej w sekcji ustalone nieprawidłowości.

Nadleśnictwo nie dysponowało też dokumentacją potwierdzającą daty posadowienia (wybudowania) poszczególnych domków letniskowych na gruntach Skarbu Państwa. Według byłego Nadleśniczego T. Winiewicza zdecydowana większość powstała przed 1995 rokiem (od lat 50-tych do 90-tych ubiegłego wieku), zaś po 1 stycznia 2008 roku pobudowane zostały jedynie dwa tego typu obiekty.

(dowód: akta kontroli str. 130-132, 181-182, 184, 202-224, 395-397, 425-429)

Przykładowo w umowie najmu gruntu o powierzchni trzech arów (zawartej 8 września 2008 r. i obowiązującej do 27 czerwca 2013 r.) z osobą fizyczną wykazano tylko jeden domek stanowiący jej własność, podczas gdy z inwentaryzacji i pozostałej dokumentacji Nadleśnictwa wynikało, iż istniały na tym terenie trzy domki letniskowe, nietrwale związane

⁵ W ramach tej powierzchni 5,6146 ha było gruntami leśnymi zalesionymi, a 5,7623 ha gruntami związanymi z gospodarką leśną, zaś pozostałe 0,3223 ha to nieruchomości o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

⁶ Na koniec I pół. 2008 r. nieruchomości były oddane do użytkowania 166 osobom fizycznym oraz dziewięciu podmiotom gospodarczym bądź stowarzyszeniom na podstawie 168 umów najmu i siedmiu umów dzierżawy.

⁷ W ramach tej powierzchni 7,8422 ha było gruntami leśnymi zalesionymi, a 5,7717 ha gruntami związanymi z gospodarką leśną, zaś pozostałe 0,9594 ha nieruchomościami o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o lasach.

⁸ Na koniec I pół. 2016 r. nieruchomości były oddane do użytkowania 160 osobom fizycznym oraz 20 podmiotom gospodarczym bądź stowarzyszeniom na podstawie 123 umów najmu i 57 umów dzierżawy.

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. z 2008 r. Nr 198 poz.1226) – obowiązujące do 19 lutego 2011 roku.

¹⁰ Zarządzenie nr 27/2013 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Augustowska PLH200005 (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2014 r., poz. 137) – obowiązujące od 25 stycznia 2014 roku.

z gruntem (co najmniej od 2008 roku). Niezgodność tę – po wyjaśnieniu jej z najemcą, korzystającym z domku znajdującego się w pobliżu – usunięto przez wprowadzenie prawidłowych zapisów do umowy dzierżawy zawartej na czas nieokreślony w czerwcu 2013 roku (po rozwiązaniu poprzedniej umowy na czas nieokreślony). Z kolei w umowie najmu gruntu o powierzchni 3,5 ara (zawartej 30 kwietnia 1998 r. i obowiązującej do 30 kwietnia 2008 r.) z ówczesnym Nadleśniczym wykazano tylko jeden domek stanowiący własność Nadleśniczego, podczas gdy z pozostałej dokumentacji Nadleśnictwa wynikało, iż istniały na tym terenie trzy domki letniskowe, nietrwale związane z gruntem (co najmniej od 2001 roku).

Zawierający tę umowę w imieniu Nadleśnictwa Zastępca Nadleśniczego W. Szczędło wyjaśnił, iż standardowy wzór umowy z najemcą bądź dzierżawcą na cele wypoczynkowe zawierał zapis o istnieniu „domku letniskowego” na gruncie. W przypadku b. Nadleśniczego sytuacja była nietypowa bowiem był jedną z nielicznych osób posiadających więcej niż jeden domek letniskowy i przez przeoczenie nie zostały one wszystkie ujęte w umowie z 1998 roku.

Były Nadleśniczy T. Winiewicz odnośnie tej sprawy przedłożył dokumentację z której wynikało, iż uzyskał dzierżawę tego terenu na początku lat 80-tych od poprzedniego dysponenta tego terenu (Gminy Płaska) i oświadczył, że w momencie podpisywania umowy z Nadleśnictwem 30 kwietnia 1998 r. istniały już na tym terenie trzy domki. Według byłego Nadleśniczego zapis w umowie z 1998 roku o występowaniu jednego domku letniskowego znalazł się „zapewne przez pomyłkę”, co potwierdzać miała także treść poprzedniej umowy zawartej z Gminą Płaska, w której wskazano, iż na dzierżawionym terenie znajdowały się „budynki”, a nie „budynek”. W kolejnej umowie zawartej z tym najemcą przez Nadleśnictwo 30 kwietnia 2008 r. ujęto wszystkie trzy domki na wynajmowanym gruncie.

(dowód: akta kontroli str. 88-90, 130-167, 278-302, 334-337)

Szczegółową inwentaryzację obiektów, obejmującą określenie liczby, wymiarów i stanu technicznego oraz dołączenie dokumentacji fotograficznej, poleconą pismem RDLP ZZ-2126-82/07 z 28 września 2007 r. przeprowadzono dopiero po ponad trzech latach, wykonując jedno z poleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym RDLP z 30 listopada 2010 r. Przeprowadzona w październiku i listopadzie 2010 r. kontrola doraźna RDLP wykazała m.in. niekompletność ewidencji umów na udostępnianie gruntów Skarbu Państwa¹¹ i niewykonanie wytycznych w sprawie inwentaryzacji.

Były Nadleśniczy oświadczył, że opóźnienie to wynikało z faktu „ogromnej skali, w porównaniu z innymi nadleśnictwami”. Od października 2010 roku do czerwca 2011 roku komisja powołana przez Nadleśniczego przeprowadziła jednorazową inwentaryzację nanieśń polegającą na sprawdzeniu stanu faktycznego ze stanem wynikającym z obowiązujących umów oraz przeliczeniu i przemierzeniu istniejących obiektów (domków letniskowych, wiat, sanitariatów, hangarów, placów, boisk etc.)¹². W jej wyniku ustalono w szczególności występowanie na oddanych na cele wypoczynkowe gruntach 274 domków letniskowych stanowiących obcą własność oraz 83 domków stanowiących własność Nadleśnictwa; domki posadowiono głównie na słupkach, a w niektórych przypadkach na fundamentach (odpowiednio 85 i 18). Stwierdzono w szczególności, że liczba domków stanowiących obcą własność jest o dwa większa niż wynikało to z zawartych umów.

Również wykonując polecenie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym RDLP z 30 listopada 2010 r., zlecono – kosztem 19.800 zł brutto – osobie z uprawnieniami budowlanymi (umową z 9 maja 2011 r.) ocenę techniczną obiektów wybudowanych na terenie Nadleśnictwa, będących w dzierżawie osób trzecich. W sporządzonej w grudniu 2011 roku ocenie technicznej stwierdzono m.in., że teren nią objęty (11 ośrodków wypoczynkowych i budynki kempingowe/domy letniskowe) był zabudowywany w latach 60-70 tych XX wieku i „z reguły” Nadleśnictwo „nie posiada dokumentacji technicznej, faktograficznej i fotograficznej sprzed podpisywania i w okresie podpisywania umów dzierżawy”. Obiekty te „były z reguły

¹¹ Kontrolerzy RDLP wskazali m.in. na prowadzenie ww. ewidencji umów niezgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną wynikającą z Zarządzenia Nr 29 DGLP z dnia 20 listopada 1996 r.

¹² Inwentaryzację obiektów przeprowadzono na podstawie art. 35 ust.1 ustawy o lasach oraz § 22 ust. 3 Statutu PGL LP stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 50 Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania statusu dla PGL LP.

na bieżąco remontowane przez zarządcę lub dzierżawcę” i „w wielu przypadkach remont obiektów mógł w sposób istotny odstępować od pierwotnej bryły budynku”, jednak bez ww. dokumentacji „nie można w sposób jednoznaczny określić, w jakim momencie nastąpiło odstępstwo”. W ocenie stwierdzono zarazem, że „wszystkie obiekty spełniają wymogi” w zakresie utrzymania technicznego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 10, 29, 89, 94, 130-132, 202-227, 231-235, 395-397)

Po 2011 roku (do czasu zakończenia niniejszej kontroli) Nadleśnictwo korzystało z danych uzyskanych w trakcie ww. inwentaryzacji oraz ww. oceny technicznej (nie ponawiano tych czynności).

(dowód: akta kontroli str. 29, 89, 94, 130-132, 202-227)

W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo dysponowało pisemnym Centralnym Rejestrem Umów (rejestr ten zawiera m.in. dane o dacie zawarcia i okresie obowiązywania umowy, jej przedmiocie oraz o osobie, z którą umowę zawarto¹⁴), ale zgodnie z ustaleniami kontroli RDLP z 2010 roku części umów (w tym najmu i dzierżawy) nie zamieszczano w tej ewidencji i nie nadawano im odpowiednich numerów kancelaryjnych. Kontrola sprawdzająca RDLP z sierpnia 2011 roku wykazała, że Nadleśnictwo poklasyfikowało i umieściło brakujące umowy w tym rejestrze.

(dowód: akta kontroli str. 398-405, 425-429)

1.2. Wszystkie 15 lokalizacji, opisanych na str. 3 wystąpienia, wykorzystywano na cele rekreacyjno-wypoczynkowe również przed 1 stycznia 2008 roku (z reguły od lat 60-tych bądź 70-tych ub. wieku), a ww. kompleksy turystyczne zostały ujęte w planach urządzenia lasu. W planie urządzenia lasu Nadleśnictwa na lata 2004-2013¹⁵ wskazano m.in. iż „lasy traktowane są jako jeden z elementów wypoczynku, a ruch turystyczny koncentruje się głównie na styku jezior z lasami (...), a zadaniem administracji nadleśnictwa jest ukierunkowanie ruchu turystycznego w miejsca tradycyjnie odwiedzane i zminimalizowanie dzikiej penetracji pozostałych obszarów leśnych”, zaś w aktualnie obowiązującym planie (PUL)¹⁶ wskazano m.in., iż Nadleśnictwo „znakomicie wykorzystuje atrakcyjne położenie na obszarze Puszczy Augustowskiej i przygotowało bogatą ofertę turystyczną”. Nadleśniczy W. Stankiewicz wyjaśnił, iż biorąc pod uwagę lokalne uwarunkowania, w tym położenie obiektów w obszarze ochrony Natura 2000 Nadleśnictwo starało się zgodnie z zapisami w PUL prowadzić gospodarkę zrównoważoną, tj. obok hodowli i pielęgnacji lasu równolegle chronić przyrodę i „utrzymywać dotychczasowy zasób turystyczny”.

(dowód: akta kontroli str. 92-93, 186-201, 425-429)

W okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą (przed 1 stycznia 2008 roku) preferencyjne warunki oddawania gruntów na cele wypoczynkowe przewidziano dla pracowników Nadleśnictwa. RDLP w lipcu 1997 roku ustaliła minimalną powierzchnię udostępnienia na cele wypoczynkowe (1 ar) oraz minimalną stawkę czynszu dzierżawy bądź najmu gruntu pod domkami nietrwale związanymi z gruntem – 100 zł netto. W przypadku pracowników Lasów Państwowych przewidziano możliwość zastosowania 50% stawki ulgowej. Według oświadczenia byłego Nadleśniczego T. Winiewicza po zakupie w 1997 roku ośrodka LEŚNIK II wspólnie ze związkami zawodowymi ustalono, że domki zostaną w pierwszej kolejności zaoferowane dla wszystkich chętnych pracowników Nadleśnictwa oraz innych pracowników Lasów Państwowych, a każdy z pracowników zainteresowany najmem otrzymał go po złożeniu do niego podania (według jego oświadczenia odmowy nie występowały). Powodem takiego działania zdaniem byłego Nadleśniczego był ówczesny brak wymogu każdorazowego organizowania przetargów oraz „większa staranność i dbałość o majątek Lasów Państwowych” ze strony pracowników, a także „chęć polepszenia warunków socjalnych załogi”. Były Nadleśniczy wskazał, iż zakup ośrodka LEŚNIK II kosztował 40 tys. zł, a roczny czynsz z tytułu najmu jednego (spośród 34) domku letniskowego oszacowany został na poziomie 1% wartości zakupu ośrodka (następnie został podwyższony), dodatkowo ze względu na niedostateczny stan techniczny tych

¹³ Zawarte w rozdziale I rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków (Dz. U. Nr 74, poz. 836, ze zm.).

¹⁴ Różne dane o umowach oddanych do użytkowania na cele wypoczynkowe gromadzone były także w roboczej ewidencji elektronicznej.

¹⁵ Decyzja Ministra Środowiska DL1p-611-24/04 z 15 marca 2004 r. w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu Nadleśnictwa na lata 2004-2013.

¹⁶ Decyzja Ministra Środowiska DLP-I-611-23/17200/14LP z 25 kwietnia 2014 r. w sprawie zatwierdzenia planu urządzenia lasu Nadleśnictwa na lata 2014-2023.

domków, najemcy przeprowadzili ich modernizacje za kwoty ponad 10-letniego czynszu, tak więc z punktu widzenia finansowego operacja ta przyniosła kilkukrotny zwrot z poniesionych nakładów na zakup ośrodka. Były Nadleśniczy oświadczył także, że roczny zysk Nadleśnictwa (po odliczeniu kosztów) z tytułu posiadania ośrodka LEŚNIK II i przejętego za darmo ośrodka LEŚNIK III wynosi aktualnie ok. 100 tys. zł rocznie, a jedyną alternatywą po upadku ośrodków po byłych przedsiębiorstwach państwowych byłaby rekultywacja terenu, odnowienie leśne, a tym samym znaczne obniżenie przychodów Nadleśnictwa, tymczasem turystyka na tych terenach ze względu na zapotrzebowanie społeczne nadal byłaby uprawiana, tylko „na dziko i bez poszanowania podstawowych regulacji ochrony przyrody”.

W okresie objętym kontrolą ww. preferencje wobec pracowników bądź byłych pracowników Nadleśnictwa nie były już stosowane i wnosili oni opłaty na poziomie identycznym w stosunku do pozostałych osób korzystających z gruntów i obiektów Skarbu Państwa na cele wypoczynkowo-rekreacyjne. (dowód: akta kontroli str. 4-78, 96,130-132, 180)

1.3. W okresie objętym kontrolą RDLP zalecała formę przetargową wyłaniania podmiotów zainteresowanych przejęciem gruntów na cele wypoczynkowe¹⁷, przy czym tryb oraz kryteria wyłaniania dzierżawców bądź najemców do października 2013 roku należały do kompetencji Nadleśniczego¹⁸, który wydał 30 listopada 2010 r. zarządzenie, dotyczące m.in. tej sprawy¹⁹. Ustalił w nim m.in. przetarg jako podstawową formę wyłaniania dzierżawców lub najemców gruntów Nadleśnictwa (poza ceną w przetargach dopuszczalne było także stosowanie innych kryteriów wyłaniania dzierżawcy/najemcy), dopuszczając również odstępstwa od tej zasady, m.in. przy przedłużaniu umów uprzednio obowiązujących, zwiększaniu dzierżawionej lub wynajmowanej powierzchni o grunty naturalnie przynależne do nieruchomości sąsiedniej, a także w innych uzasadnionych przypadkach. Podobne zasady wprowadzone zostały w wytycznych RDLP z 18 października 2013 r. i 9 grudnia 2014 r.²⁰ Od sierpnia 2015 roku Nadleśnictwo zobowiązane zostało do stosowania wytycznych RDLP dotyczących funkcjonowania domków letniskowych obcej własności na terenie gruntów Skarbu Państwa²¹.

Łącznie w latach 2008-2016 (I poł.) Nadleśnictwo przeprowadziło 20 przetargów w sprawie oddania w używanie gruntów lub obiektów, zwalnianych przez dotychczasowych najemców/dzierżawców, z których osiem zakończyło się podpisaniem umowy (12 było nierozstrzygniętych). Pozostałe umowy zawierano w trybie bezprzetargowym, z reguły z osobami, dotychczas najmującymi lub dzierżawiącymi grunt (obiekt).

(dowód: akta kontroli str. 6-76, 87)

1.4. W okresie objętym kontrolą informacje dotyczące właściwości gruntów oraz warunków i zakładanego okresu ich używania upubliczniane były w informacjach o przetargach, a w przypadku trybu bezprzetargowego, zawarte były w protokołach zdawczo-odbiorczych oraz projektach umów.

(dowód: akta kontroli str. 179)

1.5. Nadleśnictwo od 30 listopada 2010 r. przy określeniu ceny wywoławczej i wysokości czynszu miało uwzględniać kalkulację ponoszonych kosztów, posiadać rozeznanie miejscowego rynku nieruchomości bądź „w przypadkach szczególnych” korzystać z szacunków rzeczoznawcy majątkowego, zaś ustalona stawka powinna być corocznie waloryzowana (realizację tego obowiązku omówiono w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Do 29 listopada 2010 r. sposób ustalenia wysokości ceny wywoławczej oraz wysokości czynszu pozostawał w gestii Nadleśniczego.

(dowód: akta kontroli str. 4-30, 96,118-119)

¹⁷ Pismo RDLP ZZ-210/2/03 z 23 stycznia 2003 r.

¹⁸ Pismo RDLP ZZ-2126-65/07 z 12 kwietnia 2007 r.

¹⁹ Zarządzenie Nr 28/2010 Nadleśniczego z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad dzierżawy/najmu lasów, gruntów i innych nieruchomości, w trybie art. 39 ustawy o lasach, zarządzanych przez Nadleśnictwo (ze zm.)

²⁰ Zarządzenie Nr 57 Dyrektora RDLP z dnia 18 października 2013 r. oraz zarządzenie Nr 33 Dyrektora RDLP z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie Wytycznych dotyczących dzierżawy/najmu lasów, gruntów i innych nieruchomości lub ich części (ze zm.)

²¹ Zarządzenie nr 16 Dyrektora RDLP z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wytycznych w sprawie funkcjonowania domków letniskowych obcej własności na terenie gruntów Skarbu Państwa w zarządzie nadleśnictw nadzorowanych przez RDLP.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W grudniu 2009 roku Nadleśniczy T. Winiewicz wyraził zgodę najemcy na posadowienie na oddanym gruncie „budynku gospodarczego przeznaczanego na cele gospodarki leśnej (magazyn nasion, szyszek i materiału rozsadowego)”, czym naruszył warunki zgody RDLP uzyskanej 2 września 2008 r. (pismo ZZ-2126-27/10/08), dopuszczającej najem gruntu leśnego wyłącznie na cel rekreacyjny (posadowienie ławek i stołu). Przeprowadzona w październiku 2010 roku kontrola doraźna RDLP wykazała m.in.: wybudowanie w odległości kilkunastu metrów od linii brzegowej jeziora obiektu na który nie zezwalała umowa najmu, zniekształcenie rzeźby terenu, wycięcie krzewów i uszkodzenie drzew na tym terenie. Stanowiło to także naruszenie § 4 pkt 1 ppkt 7 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego nr 17/05 z 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Rospudy” zakazującego lokalizowania obiektów budowlanych (z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej) w pasie szerokości 100 m od linii brzegów jezior. Wypowiedziano umowę najemcy (wygasła 12 maja 2011 r.), który po interwencji Nadleśnictwa usunął ww. budynek, a wynajmowany teren ostatecznie uporządkował w listopadzie 2012 roku.

Były Nadleśniczy T. Winiewicz oświadczył, że w przypadku tej lokalizacji, oszacował on związane z najmem ryzyka, uzyskał zgodę z RDLP i liczył na wieloletnie zyski finansowe z tego tytułu, jednak działania najemcy wykraczały poza zapisy umowy stąd zakończono współpracę. (dowód: akta kontroli str. 130-132, 236-253)

2. Do 2011 roku Nadleśnictwo nie posiadało rzetelnych danych o liczbie i powierzchni atrakcyjnych turystycznie gruntów Skarbu Państwa oddanych do używania osobom fizycznym, ani o liczbie, wymiarach i stanie technicznym budynków i innych naniesień posadowionych na ww. gruntach. Nadleśnictwo ze znacznym opóźnieniem – dopiero w 2011 roku, mimo polecenia RDLP z 2007 roku – przeprowadziło inwentaryzację, weryfikując dane o zakresie wykorzystania atrakcyjnych turystycznie gruntów leśnych przez osoby fizyczne oraz liczbie, wymiarach (np. długość, szerokość i wysokość domków campingowych i letniskowych) oraz uzyskało opinię rzeczoznawcy o stanie technicznym znajdujących się na nich obiektów, w tym domków letniskowych.

Pozyskanych wówczas (w 2011 r.) danych o tych obiektach (o ich stanie i wymiarach) nie aktualizowano (poza przypadkiem doraźnej weryfikacji terenu tzw. Wysokiego Brzegu – o czym mowa w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia), a do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie uwzględniono ich w umowach, zawartych z najemcami (dzierżawcami) przed przeprowadzeniem inwentaryzacji.

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z zarządzeniem dyrektora RDLP z 30 czerwca 2015 r. wprowadzającym wytyczne w sprawie funkcjonowania domków letniskowych obcej własności na terenie gruntów Skarbu Państwa Nadleśnictwa zobowiązane są do posiadania aktualnej wiedzy o ilości i stanie technicznym domków letniskowych na zarządzanych gruntach (§ 1 ust. 3), a funkcjonowanie tych domków i korzystanie z nich nie może ograniczać celów i zadań gospodarki leśnej określonych w PUL (§ 2 ust. 1).

Zdaniem Nadleśniczego oraz Zastępcy Nadleśniczego W. Szczudło nie ma potrzeby uwzględniania wyników inwentaryzacji obiektów budowlanych przeprowadzonej w latach 2010-2011 we wcześniej zawartych umowach, ponieważ umowy te w wystarczający sposób zabezpieczają interes Skarbu Państwa (umowy na czas nieokreślony można rozwiązać maksymalnie z terminem sześciomiesięcznym bez podania przyczyn). Stan istniejących na gruncie naniesień jest im znany wg stanu na dzień przeprowadzenia inwentaryzacji i został on należycie udokumentowany, a tym samym w razie ewentualnego sporu stanowisko nadleśnictwa co do stanu faktycznego mogłoby być z łatwością udokumentowane mimo braku uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 10, 29, 88-90, 94, 130-167, 202-227, 231-235, 278-302, 334-337, 395-397)

Brak do 2011 roku rzetelnych danych o oddanych do użytkowania na podstawie umów najmu gruntach leśnych i istniejących na nich naniesieniach, świadczył o niedochowaniu należytej staranności w zarządzaniu gruntami Skarbu Państwa. NIK zauważa również, że obecny brak aktualizacji treści obowiązujących umów najmu/dzierżawy o dane dotyczące naniesień znajdujących się na oddanych do użytkowania gruntach leśnych, może utrudniać sprawowanie skutecznego nadzoru i być podstawą ewentualnych sporów z kontrahentami nadleśnictwa.

2. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa oraz wymogów ochrony przyrody lub gospodarki leśnej w wybranych umowach

2.1. Analizie poddano 10 umów obowiązujących w okresie objętym kontrolą, zawartych w latach 2005-2012 na czas nieokreślony (umowę dzierżawy oraz dziewięć umów najmu zawartych w Centralnym Rejestrze Umów Nadleśnictwa)²² dotyczących 10 gruntów oddanych do użytkowania na cele wypoczynkowe, zawartych z 10 osobami fizycznymi, w tym trzema pracownikami Nadleśnictwa²³ i dwoma byłymi pracownikami. Z analizy tej wynika m.in., że:

- najemców i dzierżawcę wyłoniono w trybie bezprzetargowym, ponieważ osoby te lub osoby dla nich bliskie wynajmowały te grunty na podstawie wcześniejszych umów od lat 80-tych bądź 90-tych XX wieku;
- na gruntach tych znajdowało się łącznie 13 domków campingowych, w tym cztery stanowiące własność Nadleśnictwa (na czterech gruntach) i dziewięć (na sześciu gruntach) stanowiących własność obcą.

(dowód: akta kontroli str. 336-347, 430-431, 446-487)

Wszystkie 10 gruntów, objętych analizowanymi umowami, znajdowało się na terenach leśnych (zgodnie z powszechną ewidencją gruntów i budynków²⁴) i były częścią lasów, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit a ustawy o lasach oraz znajdowały się na ww. obszarach chronionych Natura 2000 – obszar specjalnej ochrony ptaków Puszcza Augustowska lub obszar specjalnej ochrony siedlisk Ostoja Augustowska. Nadleśnictwo posiadało zgodę RDLP, o której mowa w art. 39 ustawy o lasach, na oddanie do użytkowania gruntów, objętych analizowanymi umowami zawartymi w latach 2008 i 2012 (sześciu), przy czym dziewięć umów z lat 2005 i 2008 zawarto w formie najmu, a jedną z 2012 roku – w formie dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 336-347, 425-431, 446-487)

2.2. W przypadku jednej z 10 analizowanych umów (dotyczącej gruntu oddanego w dzierżawę 22 listopada 2012 r.) Nadleśnictwo w protokole zdawczo-odbiorczym stanowiącym załącznik do umowy ustaliło liczbę i wymiary naniesień oraz stan zagospodarowania gruntu, punkty graniczne oraz przybliżony przebieg granicy oddawanego gruntu (wraz z dołączoną dokumentacją fotograficzną). Pozostałe umowy nie zawierały danych o stanie zagospodarowania i przebiegu granic gruntów, co zostało omówione szerzej w sekcji Ustalone nieprawidłowości.

Przekazywany obszar gruntu charakteryzowano w zróżnicowany sposób, tj. określano wynajmowaną powierzchnię z zaznaczonym w załączniku graficznym kształtem gruntu (pięć umów z 2008 roku) lub jedynie wynajmowaną powierzchnię bez określania kształtu gruntu w załączniku graficznym (cztery umowy z 2005 roku), przy czym: 1] w przypadku czterech gruntów przekazanych w 2005 roku nie podano wymiarów oraz ścisłej lokalizacji żadnego z czterech domków campingowych będących własnością Nadleśnictwa, choć podano ich numery, powierzchnię użytkową i wyposażenie; 2] do umów na pozostałe pięć gruntów (z ośmioma domkami letniskowymi stanowiącymi obcą własność) dołączono dokumentację fotograficzną obrazującą stan ww. domków na dzień 1 stycznia 2008 r. oraz wskazano ich numery, ale nie określono ich wymiarów. Dokumentację fotograficzną wszystkich omawianych domków sporządzono w trakcie szczegółowej inwentaryzacji w 2011 roku ale do dnia zakończenia kontroli NIK nie stanowiła ona załączników do obowiązujących umów.

(akta kontroli str. 336-347, 430-431, 446-487)

²² Umowę dzierżawy zawarto 13 listopada 2012 r., a umowy najmu 30 września 2005 r. (cztery) i 30 kwietnia 2008 r. (pięć).

²³ Sekretarz, główny księgowy i jeden z leśniczych.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034).

2.3. Treść analizowanych 10 umów najmu i dzierżawy Nadleśnictwo ustalało samodzielnie, gdyż w czasie ich zawierania (lata 2005, 2008 i 2012) nie otrzymywało z RDLP wzorów takich umów. Umowy z lat 2008 (cztery) i z 2012 (jedna) zostały zawarte za zgodą i zaakceptowaniu przez RDLP ich projektów. Przy zawarciu umowy z 2012 roku uwzględniono ponadto wskazówki RDLP z 22 lutego 2012 r. w sprawie wyeliminowania nieprawidłowości występujących w umowach zawieranych przez Nadleśnictwa²⁵ oraz zastosowano zarządzenie Nadleśniczego z 30 listopada 2010 r. (ze zm.) w sprawie zasad najmu i dzierżawy. (dowód: akta kontroli str. 4-79, 296-302, 336-347, 425-431, 446-487)

Wszystkie 10 analizowanych umów zawierały określenie ich dopuszczalnego przeznaczenia (cele wypoczynkowe, turystyczno-wypoczynkowe bądź wypoczynkowo-rekreacyjne), zobowiązywały do uzyskiwania zgody Nadleśnictwa na przekazanie gruntu osobom trzecim (dziewięć umów z lat 2005 i 2008), albo zakazywały oddawania przedmiotu dzierżawy do używania lub w poddzierżawę lub przekazywania go w posiadanie bez pisemnej zgody Nadleśnictwa (umowa z 2012 roku), a także przewidywały odpowiedzialność najemców i dzierżawcy za wyrządzone szkody. Wszystkie ww. umowy zawierały regulacje dotyczące rozliczania nakładów (ulepszeń) na gruntach, uzgadniania przeprowadzania modernizacji (remontów) obiektów oraz przewidywały możliwość kontrolowania przez Nadleśnictwo sposobu korzystania z tych gruntów. Ponoszenie ciężarów publicznych, w tym podatku od nieruchomości obciążało najemcę lub dzierżawcę, a w przypadku wszystkich czterech domków campingowych Nadleśnictwa na najemcach spoczywały także koszty związane z ich konserwacją i utrzymaniem w stanie niepogorszonym.

Umowy te stanowiły też, że prowadzenie gospodarki leśnej należało do Nadleśnictwa, zaś najemca (dzierżawca) obowiązany jest do ochrony drzew i krzewów (cztery umowy najmu z 2005 roku i umowa dzierżawy z 2012 roku) względnie nie może wycinać drzew, krzewów, ani niszczyć runa leśnego (pięć umów najmu z 2008 roku i umowa dzierżawy z 2012 roku). W umowie z 2012 roku wprowadzono obowiązek zgłaszania wydzierżawiającemu każdego przypadku wymagającego interwencji zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki leśnej, w tym potrzebę wycięcia drzew zagrażających bezpieczeństwu osób i mienia.

Ponadto umowy z 2008 roku zobowiązywały najemcę do użytkowania przedmiotu najmu zgodnie z umową i obowiązującymi przepisami prawa, co dotyczyło także wszelkich inwestycji budowlanych, a umowa z 2012 roku – do zagospodarowania gruntu zgodnie z umową i obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności zgodnie z prawem budowlanym, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Umowy z 2005 roku zobowiązywały najemców do uzgadniania z Wynajmującym nakładów na grunt innych niż drobne naprawy podłóg, drzwi i okien oraz instalacji i urządzeń technicznych dotyczących światła, wody i ogrzewania, zaś umowy z lat 2008 i 2012 – zakazywały wnoszenia bez pisemnej zgody Wynajmującego budynków i budowli o trwałym charakterze, a także rozbudowywania i modernizowania dotychczas istniejących oraz zmiany istniejących stosunków wodnych, przy czym umowa z 2012 roku zakazywała ponadto wykonywania innych nakładów inwestycyjnych istotnie wpływających na przedmiot dzierżawy.

Umowy dotyczące gruntów z domkami stanowiącymi obcą własność stanowiły ponadto, że:

- umowy z 2008 roku – domek letniskowy jest własnością najemcy i został wzniesiony (podobnie jak inne obiekty najemcy) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności budowlanego i ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a zagospodarowanie terenu jest zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, za co najemca ponosi pełną odpowiedzialność;
- umowa z 2012 roku – domek letniskowy znajduje się w posiadaniu dzierżawcy za zgodą i wiedzą właściciela;

²⁵ W ww. piśmie RDLP wskazywała m.in. na przypadki: zawierania umów na inne nieruchomości bądź o większej powierzchni w stosunku do uzyskanej zgody oraz nie wykazywania obiektów znajdujących się na gruncie, a także spisywanie protokołów dotyczących samego faktu przekazania (bez opisu nieruchomości).

- umowy z lat 2008 i 2012 – najemca lub dzierżawca zobowiązany jest poinformować w ciągu 14 dni o przeniesieniu własności domku letniskowego, a umowy ulegają rozwiązaniu z chwilą przeniesienia ww. własności;
- umowa z 2012 roku – dzierżawca zobowiązany jest do poinformowania Nadleśnictwa o ustanowieniu innych praw (np. najem, dzierżawa, użyczenie itp.) do domu letniskowego znajdującego się na przedmiocie dzierżawy w terminie 14 dni pod rygorem możliwości rozwiązania przez wydzierżawiającego umowy w winy dzierżawcy.

Odmienne uregulowano zasady wypowiedzania umów:

- umowy z 2005 roku mogły być wypowiedziane przez każdą ze stron na ostatni dzień miesiąca następującego po miesiącu, w którym doręczono drugiej stronie wypowiedzenie sporządzone na piśmie pod rygorem nieważności;
- dwie umowy z 2008 roku mogły być wypowiedziane przez wynajmującego jedynie w przypadkach gdy nieruchomość jest niezbędna na cele szczególnie ważne dla gospodarki Lasów Państwowych lub innych ważnych przyczyn za uprzednim półrocznym pisemnym wypowiedzeniem; pozostałe trzy umowy z 2008 roku nie regulowały zasad ich wypowiedzania, gdyż aneksami z 2011 roku postanowienia w tej sprawie (o treści jak wyżej) zostały uchylone²⁶;
- umowa z 2012 roku mogła być rozwiązana przez każdą ze stron z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia.

Wszystkie ww. umowy wskazywały przypadki w których podlegały rozwiązaniu bez wypowiedzenia. (dowód: akta kontroli str. 336-347, 430-431, 446-487)

Żadna z umów dotyczących 10 analizowanych gruntów nie zawierała zapisów dotyczących możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, ale ewentualnych zakazów jej prowadzenia na używanym terenie. Jeden z tych najemców (ówczesny Nadleśniczy) zgłosił 23 stycznia 2001 r. dyrektorowi RDLP zamiar podjęcia działalności gospodarczej w jednym domku, znajdującym się na wynajmowanym gruncie i uzyskał tę zgodę 1 marca 2001 r.²⁷, a następnie zgłosił 18 kwietnia 2001 r. w ewidencji działalności gospodarczej Gminy Nowinka działalność polegającą na wynajmie pokoi. Nadleśniczy T. Winiewicz podpisał zarazem z dyrektorem RDLP trzy umowy o zakazie konkurencji w okresie trwania stosunku pracy (z 20 listopada 1998 r., ze stycznia 2001 r.²⁸ i z 17 lutego 2003 r.)²⁹. W oświadczeniu złożonym 22 sierpnia 2016 r. b. Nadleśniczy podał, że podjął działalność gospodarczą w trzech domkach, posadowionych na wynajętym gruncie i że nie prowadzi działalności konkurencyjnej wobec Nadleśnictwa.

Umowa najmu z 30 kwietnia 2008 r. z ówczesnym Nadleśniczym T. Winiewiczem³⁰ (podpisana w imieniu Nadleśnictwa przez upoważnionego Zastępcę Nadleśniczego) nie uwzględniała faktu prowadzenia przez najemcę działalności gospodarczej polegającej na wynajmie należących do niego domków letniskowych. W § 2 umowy wskazano jedynie, że grunt oddaje się do wykorzystania wyłącznie na cele wypoczynkowe.

²⁶ Aneksy podpisano z trzema najemcami, w tym ówczesnym Nadleśniczym w kwietniu 2011 r. (dwóch pozostałych najemców odmówiło), w związku z poleceniem wyeliminowania niekorzystnych postanowień z umów najmu, zawartym w wystąpieniu pokontrolnym RDLP z 30 listopada 2010 r. Umowy z 2008 roku zawarte zostały za zgodą RDLP, której przedstawiano wzór umowy do akceptacji.

²⁷ Zarządzenie nr 63 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 10 listopada 2000 r. w sprawie - wprowadzenia w życie unormowania zawartego w § 9 Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników PGL Lasy Państwowe – tekst jednolity, obowiązujący od dnia 1 czerwca 1999 r., uwzględniający zmiany wprowadzone protokołem dodatkowym: nr 1, zawartym w dniu 30 czerwca 1998 r., oraz nr 2, zawartym w dniu 17 marca 1999 r.

²⁸ W umowie nie zawarto daty dziennej.

²⁹ W umowach tych za działalność konkurencyjną uznano: „handel drewnem i jego przetwarzanie, produkcja i sprzedaż nasion i sadzonek drzew leśnych oraz choinek, pozyskanie, zrywka i wywóz drewna” – umowa z 1998 r.; wszelką działalność związaną i dotyczącą m.in. usług w tym hotelarskich związanych z turystyką leśną lub oraz gospodarką łowiecką – bez zgody Dyrektora wydawanej z uwzględnieniem rachunku opłacalności tego rodzaju działalności z punktu widzenia interesy Skarbu Państwa (oraz 8 innych szczegółowo określonych rodzajów działalności, w tym ubocznej, dodatkowej w rozumieniu przepisów o gospodarce finansowej Lasów Państwowych i administracyjnej na rzecz jednostek Lasów Państwowych) – umowa z 2001 r.; wszelką działalność mieszczącą się w formule działalności podstawowej, ubocznej i dodatkowej Lasów Państwowych w myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP – umowa z 2003 roku.

³⁰ Podobnie jak poprzedzającą ją umowa z 30 kwietnia 1998 r., aneksowana w 2003 roku.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska³¹ teren objęty umową przewidziano wyłącznie dla „istniejącej zabudowy letniskowej z dopuszczeniem remontów, modernizacji i rozbudowy obiektów istniejących z nadbudową do dwóch kondygnacji łącznie z poddaszem użytkowym bez prawa rozbudowy tych obiektów w stronę jeziora. Zakaz wyznaczania nowych działek zabudowy letniskowej i realizacji nowej zabudowy. Pas terenu o szerokości około 20 m wzdłuż linii brzegowej jez. Studzieniczne należy zadrzewić i bezwzględnie pozostawić jako ogólnodostępne, bez prawa wznoszenia jakichkolwiek obiektów kubaturowych i zmiany użytkowania terenu. Istniejące lasy chronić i pielęgnować. Zabrania się lokalizowania wszelkich budowli, w pasie przybrzeżnym z wyjątkiem jednego wspólnego obiektu (pomostu)”. Ponadto na obszarze tym obowiązywały obostrzenia wynikające z regulacji dotyczących obszarów ochronnych Natura 2000, szerzej omówionych w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W związku z zaistniałymi wątpliwościami Nadleśniczy wystąpił do RDLP z wnioskiem o interpretację sytuacji i we wrześniu 2015 roku (pismo DK.052.12.2015 z 28 września 2015 r.) otrzymał odpowiedź z której wynikało, iż działalność gospodarcza w prywatnym domku, pod którym dzierżawiony jest grunt leśny jest sprawą prywatną dzierżawcy, zaś dzierżawca może poddzierżawić przedmiot na dzierżawionym gruncie o ile w istniejącej umowie nie zawarto zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Nie podjęto wówczas działań w celu zmiany umowy, mimo otrzymywanych od 2015 roku skarg na byłego Nadleśniczego w związku z hałasem, powodowanym przez osoby, korzystające z jego domków, co opisano w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 77-78, 88-90, 97-117, 130-132, 168-171, 225-228, 336-347, 430-431, 446-487)

Były Nadleśniczy oświadczył, że żaden inny indywidualny najemca/dzierżawca nieruchomości na cele wypoczynkowe za czasów sprawowania przez niego funkcji Nadleśniczego nie występował o uzyskanie zgody na prowadzenie działalności gospodarczej, stąd nie było innych osób posiadających takie zezwolenie ze strony Lasów Państwowych. W jego ocenie prowadzona przez niego działalność gospodarcza nie stanowiła działalności konkurencyjnej na rynku turystycznym wobec ośrodka prowadzonego przez Nadleśnictwo, gdyż „wielokrotnie w przypadku pełnego obłożenia na jego domkach odsyłał on zainteresowanych do ośrodka Nadleśnictwa, od wielu lat domki Nadleśnictwa w lipcu i sierpniu mają zaś pełne obłożenie”. Poza oświadczeniem były Nadleśniczy dołączył także wydruki korespondencji elektronicznej bądź kserokopie oświadczeń kilku osób wskazujących, iż działalność prowadzona przez byłego Nadleśniczego nie jest uciążliwa i nie zakłóca wypoczynku tych osób.

(dowód: akta kontroli str. 130-132, 174-178)

Nadleśniczy W. Stankiewicz wyjaśnił, że w okresie zajmowania przez niego funkcji nadleśniczego żaden najemca/dzierżawca nie występował o uzyskanie takiej zgody, stąd zarówno on, jak i RDLP nie wydawali takich zgód. Na skutek jego wątpliwości związanych z potencjalnym konfliktem interesów polegającym na dopuszczeniu do prowadzenia działalności gospodarczej przez b. Nadleśniczego w bliskim sąsiedztwie ośrodka Nadleśnictwa wystąpił on do RDLP z prośbą o interpretację tego stanu, jednak z pisma DK.052.12.2015 z 28 września 2015 r. wynikało, iż działalność taka jest dopuszczalna o ile w istniejącej umowie nie ma zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, stąd powstrzymał się od dalszych działań w tym zakresie. W okresie sprawowania przez niego funkcji nadleśniczego, poszczególni leśniczowie prowadzili stały monitoring wszystkich terenów i obiektów dzierżawionych pod kątem przestrzegania zapisów obowiązujących umów i zgłaszali ewentualne uwagi w tym zakresie. Do tej pory nie było jednak jakichkolwiek zgłoszeń dotyczących prowadzenia nielegalnie działalności gospodarczej, Nadleśniczy zaznaczył jednak, iż udowodnienie złamania takiego zakazu jest niezwykle trudne, ponieważ wiąże się z potrzebą udowodnienia przepływu środków finansowych i powinno być weryfikowane przede wszystkim przez organy skarbowe. Zdaniem Nadleśniczego Nadleśnictwo nigdy nie udowodniło w ilu domkach i w jakim okresie prowadzona była działalność gospodarcza przez byłego nadleśniczego. Ponieważ

³¹ Uchwała NR XII/67/04 Rady Gminy Płaska z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2004 r. Nr 88 poz. 1312).

b. nadleśniczy posiadał od 2001 zgodę RDLP na prowadzenie działalności gospodarczej uważaliśmy, iż dotyczy ona wszystkich domków, a nie tylko jednego. Z pisma DK.052.12.2015 z 28 września 2015 r. wynikało, iż według RDLP prowadzenie działalności gospodarczej w prywatnym domku jest sprawą prywatną osoby korzystającej z dzierżawy na cele wypoczynkowe, a prowadzący tą działalność indywidualnie rozlicza się z organem podatkowym. (dowód: akta kontroli str. 92-93)

Zastępca Nadleśniczego W. Szczudło wyjaśnił, iż obie umowy z b. Nadleśniczym nie różnią się niczym od innych umów zawieranych w tym czasie z osobami fizycznymi przejmującymi grunty Skarbu Państwa na cele wypoczynkowe. Co więcej wzór umowy zawartej z b. Nadleśniczym w 2008 roku został zaakceptowany przez RDLP (RDLP do 2010 roku nie kwestionowała zawierania umów najmu gruntów leśnych ponieważ najem i dzierżawa były ówczesnie traktowane w zasadzie jako synonimy). Do 2006 roku zgodnie z wytycznymi RDLP nie była wymagana zgoda jednostki nadzorującej na najem gruntów leśnych, a Nadleśnictwo taką formę oddawania gruntów na cele wypoczynkowe wywodziło z przepisów Kodeksu cywilnego, a nie ustawy o lasach (traktując najem jako stosunek bardziej preferowany niż dzierżawa bowiem niedopuszczający pobierania pożytków przez najemcę w odróżnieniu od dzierżawy). Ponadto uważaliśmy, że skoro b. Nadleśniczy od 2001 roku posiadał pisemną zgodę RDLP na prowadzenie działalności gospodarczej w domku letniskowym nie miało znaczenia czy zgoda zawarta była w umowie czy nie, stąd nie wprowadzaliśmy do umowy zmian w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 88-90)

2.4. Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą zobowiązane było do każdorazowego uzyskiwania zgody RDLP przed przekazaniem gruntów do używania osobom trzecim, stosownie do art. 39 ustawy o lasach oraz zasad ustalonych przez RDLP³². Zgodnie z wytycznymi RDLP z 1 lipca 2014 r. należało zmienić dotychczas zawarte umowy najmu na umowy dzierżawy (po uzyskaniu zgody RDLP), stosownie do wymogu powołanego art. 39 ustawy o lasach.

Spośród analizowanych 10 umów, sześć umów w 2008 roku (pięć umów najmu) i 2012 roku (umowa dzierżawy) zawarto za zgodą RDLP, natomiast pozostałe cztery umowy najmu (z 2005 roku) – bez zgody RDLP.

Według stanu na 30 czerwca 2008 r. obowiązywało 168 umów najmu gruntów leśnych (ze 165 osobami fizycznymi, dwoma przedsiębiorcami i jednym stowarzyszeniem) oraz siedem umów dzierżawy (z jedną osobą fizyczną, pięcioma przedsiębiorcami i jednym stowarzyszeniem).

Wg stanu na 30 czerwca 2016 r. liczba umów najmu zmalała do 123 (ze 121 osobami fizycznymi, jednym przedsiębiorcą i jednym stowarzyszeniem), w tym 96 umów było zawartych przed 1 stycznia 2006 r. bez zgody RDLP, a liczba umów dzierżawy wzrosła do 57 (dotyczyły 39 osób fizycznych, 16 przedsiębiorców i dwóch stowarzyszeń).

(dowód: akta kontroli str. 61, 79-83, 430-431)

W wystąpieniu pokontrolnym z 4 listopada 2014 r., po przeprowadzonej przez RDLP kontroli całokształtu działalności w latach 2004-2013 (Nadleśnictwo otrzymało ocenę „bardzo dobrą”), wskazano m.in. na zawarcie dwóch umów dzierżawy bez zgody RDLP (pkt IV.2) i zobowiązano do wystąpienia z wnioskiem o uzyskanie brakujących zgód, a następnie do sporządzenia nowych umów z protokołami przekazania (pkt IV.3). Pismem z 5 grudnia 2014 r. Nadleśniczy poinformował RDLP, że 19 umów najmu zawartych przed 2006 rokiem wymaga zmiany na umowę dzierżawy, a 19 umów ma datę wcześniejszą niż data uzyskanej zgody; podał też, że wystąpił już do RDLP o zgodę na nowelizację odpowiednio dziewięciu i 17 umów i uzyskał zgodę (z wyjątkiem jednej umowy, której sprawa była w toku). Wskazał zarazem, że proces wypowiedzenia starych umów i zawarcia nowych „zajmie co najmniej kilka miesięcy” z powodu konieczności porównywania zdjęć terenu (wykonanych w 2011 roku po szczegółowej inwentaryzacji wykonanej na polecenie RDLP) i stojących na nich obiektów, bowiem „w trakcie porównywania wykrywane są często naruszenia stanu posiadania”. (dowód: akta kontroli str. 405-421)

³² M.in. pisma RDLP ZZ-2126-5/06 z 10 stycznia 2006 r. i ZZ-2126-27/76 z 24 lipca 2006 r.

2.5. W przypadku wszystkich 10 analizowanych umów stawki czynszu ustalone przez Nadleśnictwo (wynoszące w momencie zawierania umów od 210 zł do 248,4 zł netto za ar gruntu bez domku oraz 600 zł netto za ar gruntu z domkiem) były poprzedzone wycenami rzeczoznawców majątkowych dokonanyymi na zlecenie Nadleśnictwa, a następnie były waloryzowane wg wskaźnika rocznej inflacji.

(dowód: akta kontroli str. 430-431, 446-487)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nadleśnictwo do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie wykonało polecenia RDLP z 1 lipca 2014 r. (ZS-2126-69/2014), aby „w trybie pilnym dokonać zmian nazwy np. poprzez zawarcie aneksu” umów najmu na dzierżawę w przypadkach gdy przedmiotem najmu jest grunt leśny, określony w art. 3 pkt 1 lit a ustawy o lasach.

Spośród 10 umów, objętych szczegółową analizą NIK, dotyczących gruntów, będących lasami, dziewięć zawarto w formie najmu zamiast dzierżawy. Cztery z ww. umów najmu (z 30 września 2005 r.) zawarto bez zgody dyrektora RDLP (pozostałe pięć umów z 30 kwietnia 2008 r. zawarto za ww. zgodą).

Na 30 czerwca 2016 r. nadal obowiązywały 123 umowy najmu (spośród 180 umów dotyczących tego zasobu), z czego 96 umów zawarto przed 1 stycznia 2006 r. bez zgody dyrektora RDLP.

Tymczasem zgodnie z art. 39 ww. ustawy grunt leśny może być przez nadleśniczego jedynie wydzierżawiany, za zgodą dyrektora RDLP oraz z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w PUL.

Zdaniem Nadleśniczego umowy najmu gruntów leśnych są „stopniowo zastępowane umowami dzierżawy, w miarę zmiany poszczególnych najemców/dzierżawców oraz upływu terminów umów zawartych na czas określony”. Uważał on, że w pierwszej kolejności należało się skupić na ważniejszych zadaniach mogących przynieść pozytywne skutki organizacyjne bądź finansowe, zaś zmiana samych nazw umów mogła poczekać na bardziej dogodny termin.

Były Nadleśniczy T. Winiewicz oświadczył, iż do momentu uzyskania przez RDLP opinii Ministerstwa Środowiska z 24 marca 2010 r. w sprawie interpretacji art. 39 ustawy o lasach³³ ze strony RDLP najem i dzierżawa były w zasadzie traktowane jako synonimy, stąd część gruntów leśnych została przez Nadleśnictwo wynajęta, przy czym wzór umów najmu na tzw. Wysoki Brzeg z 2008 roku (w tym jego jako najemcy) został przedłożony do RDLP i został on zaakceptowany, zaś od marca 2010 roku zawierane były już umowy dzierżawy na grunty leśne.

Zastępca Nadleśniczego W. Szczudło wyjaśnił, iż do 2006 roku zgodnie z art. 39 ustawy o lasach³⁴ oraz wytycznymi RDLP nie była wymagana zgoda jednostki nadzorującej na najem gruntów leśnych, a Nadleśnictwo taką formę oddawania gruntów na cele wypoczynkowe wywodziło z przepisów Kodeksu cywilnego³⁵, a nie ustawy o lasach (traktując najem jako stosunek preferowany bowiem niedopuszczający pobierania pożytków przez najemcę w odróżnieniu od dzierżawy).

(dowód: akta kontroli str. 19-22, 61, 79-83, 88, 94-95, 130-132, 336-347, 409, 418, 426-431)

2. Nadleśnictwo nierzetelnie sformułowało postanowienia dziesięciu z 10 analizowanych umów dotyczących wynajmowanych gruntów leśnych. W umowach tych z lat 2005 i 2008³⁶ nie wskazano bowiem stanu zagospodarowania oddawanego w najem lasu

³³ W opinii podano, że nie istnieje podstawa prawna do zawierania umów najmu, których przedmiotem jest las, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – dopuszczalna jest jedynie umowa dzierżawy, zgodnie z art. 39 ustawy o lasach.

³⁴ Zgodnie z art. 39 ustawy o lasach (w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2006 r.) lasy, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit a, pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, mogły być, za zgodą dyrektora RDLP, wydzierżawiane przez nadleśniczego, z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu.

³⁵ Zgodnie z art. 63 § 1 Kodeksu cywilnego jeżeli do dokonania czynności prawnej potrzebna jest zgoda osoby trzeciej, osoba ta może wyrazić zgodę także przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonywające czynności albo po jego złożeniu. Zgoda wyrażona po złożeniu oświadczenia ma moc wsteczną od jego daty.

³⁶ W tym w umowie z byłym Nadleśniczym.

(gruntów leśnych), punktów granicznych i przebiegu granic gruntów oddawanych na cele wypoczynkowe.

Objęte umowami lasy, położone były na obszarze, gdzie znajdowało się skupisko wielu domków letniskowych, a brak w umowach ww. danych o przedmiocie najmu/dzierżawy, może prowadzić do nieuprawnionych zmian stanu posiadania, zagospodarowania tych gruntów oraz konfliktów sąsiedzkich.

(akta kontroli str. 202-224, 336-347, 430-431, 446-487)

Były Nadleśniczy T. Winiewicz (zajmujący stanowisko Nadleśniczego w momencie podpisywania ww. umów) oświadczył, iż nie było wyznaczonych granic między poszczególnymi domkami letniskowymi wdzierżawianymi/wynajmowanymi dla osób fizycznych, ponieważ w okresie sprawowania przez niego funkcji Nadleśniczego nie było jakichkolwiek przepisów bądź zaleceń tego wymagających, a dodatkowo byłoby to bardzo trudne bądź wręcz niewykonalne z punktu widzenia technicznego. Ponadto oświadczył, że nie było jakichkolwiek sporów granicznych, a kolejne umowy były podpisywane analogicznie do wcześniej obowiązujących i nie posiadały takiego wyszczególnienia. Dodał także, że nikt w tamtych czasach nie analizował i nie ustalał dokładnych wymiarów przekazywanych domków letniskowych, a zgody na ich rozbudowy bądź remonty wydawał tylko w przypadkach uzyskania zgody z urzędów gmin i starostwa powiatowego.

Nadleśniczy W. Stankiewicz wyjaśnił, iż uznano brak potrzeby uwzględniania danych uzyskanych w wyniku inwentaryzacji w umowach wcześniej zawartych, ponieważ umowy te w wystarczający sposób zabezpieczają interes Skarbu Państwa, a w razie ewentualnego sporu stanowisko Nadleśnictwa zostałyby udokumentowane mimo braku takich uzgodnień.

(dowód: akta kontroli str. 94, 130-132)

NIK zwraca uwagę, że począwszy od czerwca 2015 roku do Nadleśnictwa wpływały skargi na jednego z najemców (byłego Nadleśniczego), w których wskazywano m.in. na naruszanie przez niego granic gruntu będącego w posiadaniu innego najemcy – co omówiono w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 336-355, 431)

Ocena cząstkowa

Nadleśnictwo zadbało, aby zawierane umowy najmu lub dzierżawy atrakcyjnych turystycznie gruntów oddanych do używania na cele rekreacyjno- wypoczynkowe zawierały zapisy zabezpieczające wykonanie obowiązków wynikających z zasad ochrony przyrody i prowadzenia gospodarki leśnej. Nierzetelnie definiowano natomiast przedmiot umów. Brak określenia w umowach stanu zagospodarowania terenu, niewskazanie punktów granicznych oraz przebiegu granic oddawanych gruntów, stwarza ryzyko naruszeń stanów posiadania i konfliktów sąsiedzkich oraz może utrudniać Nadleśnictwu dochodzenie ewentualnych roszczeń wynikających z wykonywania zawartych umów. Nie wywiązano się też z dopełnienia wymogów wynikających z art. 39 ustawy o lasach, bowiem większość analizowanych umów zawarto w formie najmu zamiast dzierżawy, przy czym cztery umowy bez uzyskania zgody RDLP.

3. Nadzór nad sposobem wykorzystania wybranych gruntów oddanych do używania

Opis stanu faktycznego

3.1. W październiku 2007 roku Nadleśnictwo otrzymało z RDLP polecenie dokonywania okresowych kontroli pod kątem przestrzegania m.in. przepisów budowlanych oraz ochrony przyrody. Przeprowadzona w październiku-listopadzie 2010 roku kontrola RDLP wykazała istotne nieprawidłowości, w tym brak skutecznego nadzoru nad sposobem wykorzystywania części oddanych gruntów, co skutkowało m.in. „zniszczeniem krzewów i runa leśnego oraz dokonaniem trwałych zmian w środowisku leśnym”. (dowód: akta kontroli str. 10, 395-397)

W wystąpieniu pokontrolnym z 30 listopada 2010 r. RDLP wydała pięć poleceń m.in. co do poprawy przepływu informacji i skuteczności kontroli wewnętrznej w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a także w zakresie ewidencjonowania umów, inwentaryzacji udostępnionych nieruchomości, oceny zgodności obiektów z obowiązującym prawem, zmian w umowach najmu celem wyeliminowania zapisów niekorzystnych dla Skarbu Państwa. W protokole z kontroli sprawdzającej z 4 sierpnia 2011 r. RDLP

stwierdziła, że dwa polecenia wykonano w pełni (prowadzenie ewidencji umów oraz przepływ informacji i skuteczność kontroli wewnętrznej) lub w części zasadniczej (inwentaryzacja, w toku były prace dodatkowe związane z przeniesieniem naniesień do mapy numerycznej – prace w tym zakresie zakończono do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK), a dwa kolejne (ocena zgodności obiektów z prawem i zmiany w umowach najmu) były w trakcie realizacji. Ostatecznie ocenę zgodności zakończono w grudniu 2011 roku (co szerzej omówiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), natomiast niekorzystnych dla Skarbu Państwa zapisów dotyczących warunków wypowiedzenia umów nie wyeliminowano w umowach najmu do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, co opisano w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 395-404)

Wykonując ww. polecenia, Nadleśnictwo m.in. od 2011 roku zobowiązało poszczególnych leśniczych do bieżącego monitorowania faktycznego sposobu wykorzystania oddanych gruntów, w szczególności pod kątem wymogów ochrony przyrody. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK składali oni w cyklu półrocznym pisemne raporty o sytuacji na podległym terenie i ewentualnych nieprawidłowościach; łącznie 12 leśniczych złożyło 106 pisemnych raportów w latach 2011-2016 (I poł.). Brak pozostałych 26 pisemnych raportów siedmiu leśniczych Nadleśniczy wyjaśnił tym, iż poszczególni leśniczy zobowiązani są do systematycznego raportowania wszelkich nieprawidłowości oraz odstępstw od zapisów umów zawartych z dzierżawcami/najemcami na cele wypoczynkowe. Na bieżąco zgłaszają oni takie sprawy drogą telefoniczną, a w cyklu półrocznym powinni złożyć i najczęściej składają raporty pisemne. Czasami zdarza się, iż dany leśniczy nie złoży raportu pisemnego w danym półroczu ale powodem najczęściej jest przeoczenie i brak uchybień na jego terenie. Kolejny raport obejmuje nie tylko dane półrocze ale również okres zaległy, nie ma zatem sytuacji aby kierownictwo Nadleśnictwa nie posiadało bieżącej wiedzy na temat sytuacji na gruntach dzierżawionych/wynajmowanych na cele wypoczynkowe.

Leśniczy leśnictwa Przewięź (odpowiadający za monitorowanie wszystkich dziesięciu gruntów poddanych analizie i systematycznie składający pisemne raporty do Nadleśnictwa) podał w notatkach służbowych z przeprowadzonych lustracji (z maja i grudnia 2011 roku, z czerwca i grudnia lat 2012-2015 oraz z lipca 2016 roku), że nie stwierdził przypadków naruszenia umów przez najemców lub dzierżawcę 10 analizowanych gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 93, 310-333)

3.2. Niemniej w maju 2014 roku specjalista ds. budownictwa i specjalista ds. gospodarki leśnej Nadleśnictwa w wyniku doraźnej weryfikacji terenu tzw. Wysokiego Brzegu pod kątem zmian zaistniałych od czasu przeprowadzenia inwentaryzacji z 2011 roku w szczególności stwierdzili na trzech z 10 analizowanych gruntów (w tym na gruncie oddanym byłemu Nadleśniczemu) zmiany polegające na wymianie przez najemców dotychczasowych „pieńków drewnianych” na utwardzenia kamienne bądź płytki betonowe³⁷, które Nadleśnictwo zakwalifikowało jako podlegające usunięciu. We wszystkich trzech przypadkach utwardzenia bądź płytki po interwencjach Nadleśnictwa były zlikwidowane do wiosny 2016 roku.

(dowód: akta kontroli str. 331-332,430-431,488-492)

Począwszy od czerwca 2015 roku do Nadleśnictwa wpływały skargi na jednego z najemców (byłego Nadleśniczego), w których wskazywano przede wszystkim na: wykonanie przez byłego Nadleśniczego prac budowlanych z naruszeniem przepisów prawa budowlanego, naruszanie przez niego granic gruntu będącego w posiadaniu innego najemcy, a także prowadzenie uciążliwej działalności gospodarczej. Nadleśniczy udzielał skarżącym każdorazowych odpowiedzi, w których wskazywał m.in., iż problem legalności prac budowlanych został wyjaśniony przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Augustowie i Nadleśnictwo nie ma możliwości uchylecia wydanych decyzji w tych sprawach, przy przekazywaniu przez Nadleśnictwo gruntów nie było wyznaczonych

³⁷ Zgodnie z planem zadań ochronnych dla tych terenów ustalonych Zarządzeniem nr 27/2013 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 3 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Ostoja Augustowska PLH200005 Nadleśnictwo zobowiązane zostało m.in. do weryfikowania zakazów: wyrównywania gruntu, zasypywania, podsiewania, nawożenia, zaorywania oraz wznoszenia jakichkolwiek konstrukcji (poza drewnianymi pomostami i ławkami) w strefie szuwaru oraz do 20 metrów od linii brzegowej jeziora.

punktów granicznych oraz jednoznacznie określonego przebiegu granic, stąd nie ma możliwości rozstrzygnięcia sporu granicznego między najemcami, a umowa najmu z byłym Nadleśniczym nie daje podstaw do zakazania przez Nadleśnictwo prowadzenia przez tę osobę działalności gospodarczej. Zwrócił także uwagę skarżącego na możliwość interweniowania na Policji w przypadku naruszenia ciszy nocnej.

Jednocześnie Nadleśniczy, co najmniej dwukrotnie wystąpił do byłego Nadleśniczego o ustosunkowanie się do wnoszonych zarzutów, wyegzekwowanie od gości wypoczywających w domkach letniskowych przestrzegania porządku oraz korzystanie z terenu zgodnie z postanowieniami zawartej umowy (m.in. wypoziomowanie części terenu, usunięcie betonowych płytek i schodków oraz usunięcie części ogrodzeń blokujących dojsię do brzegu jeziora – czego wykonanie Nadleśniczy potwierdził pismem z 11 lipca 2016 r.).
(dowód: akta kontroli str. 336-355, 431)

Prokuratura Rejonowa w Augustowie wszczęła postępowanie w sprawie przekroczenia uprawnień przez urzędników Starostwa Powiatowego w Augustowie przy udzieleniu byłemu Nadleśniczemu pozwoleń na budowę domków rekreacyjnych na wynajmowanych przez Nadleśnictwo gruntach (z zawiadomienia osoby fizycznej³⁶ z 1 czerwca 2016 r.). Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Nadleśnictwo nie było stroną w tym postępowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 128-129, 336-347, 360-364, 432)

3.3. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo nie występowało z wnioskami (nie zgłaszało potrzeby) do RDLP o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych związane z posadowieniem nowych domków letniskowych.
(dowód: akta kontroli str. 179, 181-182)

3.4. Nadleśnictwo nie otrzymywało sygnałów od operatorów infrastruktury wspólnej bądź dostawców mediów, aby najemcy lub dzierżawca, z którymi zawarto 10 analizowanych umów, nie stosowali się do zawartych w nich wymogów w zakresie terminowego ponoszenia ciężarów publicznych oraz pozostałych świadczeń wnoszonych bezpośrednio do właściwych podmiotów.
(dowód: akta kontroli str. 430-431)

3.5. W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo wypowiedziało trzy umowy (spośród wszystkich obowiązujących), a sprawy te dotyczyły uchylania się przez najemcę z terminowego wnoszenia opłat za media na rzecz Stowarzyszenia Właścicieli Domków Letniskowych (w sierpniu 2010 roku), niewywiązania się dzierżawcy w pełnym zakresie (kwota 7,9 tys. zł) z obowiązku poniesienia wymaganych nakładów inwestycyjnych (w styczniu 2013 roku) oraz nielegalnego posadowienia obiektu budowlanego na wynajmowanym gruncie (w grudniu 2011 roku), (co szerzej omówiono w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). We wszystkich tych przypadkach Nadleśnictwo nie ponosiło kosztów związanych z przywróceniem pierwotnego stanu gruntu.

(dowód: akta kontroli str. 247, 251-253, 258, 423-424)

3.6. W latach 2008-2016 (I pół.) Nadleśnictwo skutecznie egzekwowało należności czynszowe z tytułu umów dotyczących oddania gruntów w używanie na cele wypoczynkowe i nie stosowało ulg w tym zakresie (poza umorzeniem trzem podmiotom w 2011 roku łącznie 0,1 tys. zł odsetek). Przychody z tego tytułu wyniosły w badanym okresie 1.652,1 tys. zł, zaś koszty z tym związane 24,1 tys. zł (dotyczyły one przede wszystkim prac ziemnych – ustabilizowania terenu, bieżących napraw infrastruktury wspólnej, a także przeglądów instalacji elektrycznych).
(dowód: akta kontroli str. 367-369)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą nadzór Nadleśnictwa nad faktycznym sposobem wykorzystywania gruntów atrakcyjnych turystycznie nie był rzetelny, bowiem:

- dopuszczono do sytuacji, gdzie jeden z najemców w 2010 roku w pobliżu jeziora nielegalnie wybudował obiekt budowlany i naruszył zakazy związane z ochroną przyrody (zniekształcił rzeźbę terenu, wyciął krzewy i uszkodził drzewa); naruszenia te zostały usunięte do listopada 2012 roku – co szczegółowo opisano w sekcji ustalone nieprawidłowości w pkt 1 niniejszego wystąpienia;

³⁶ Składającej także skargi na byłego Nadleśniczego do obecnego Nadleśniczego.

- dopiero od 2011 roku (po kontroli RDLP) leśniczowie systematycznie przeprowadzali udokumentowane lustracje kompleksów wypoczynkowych na podległych im terenach, składając do Nadleśniczego pisemne sprawozdania; od siedmiu leśniczych nie wyegzekwowano jednak 26 sprawozdań;
- dopuszczono do sytuacji, w której do 19 września 2011 r. (od bliżej nieokreślonej daty) osoba fizyczna korzystała z atrakcyjnego turystycznie gruntu leśnego Skarbu Państwa (o powierzchni 2 arów) bez zawarcia umowy, zaś do dnia zakończenia niniejszej kontroli według ustaleń Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Augustowie (PINB) znajdował się na niej samowolnie wybudowany domek letniskowy. Nadleśnictwo nie zareagowało w tej sprawie, mimo otrzymania od PINB w Augustowie już w 2002 roku informacji o wydanym nakazie rozbiórki tego obiektu. W związku z nierozebraniem ww. obiektu oraz śmiercią inwestora 19 lutego 2016 r. PINB zwrócił się do Nadleśnictwa o podanie danych personalnych obecnego właściciela i jego adresu zamieszkania.

Po konsultacji ze służbami prawnymi pismem z 21 marca 2016 r. Nadleśnictwo odpowiedziało, iż „nie posiada informacji, kto jest aktualnie właścicielem domku letniskowego”, ale zadeklarowało wolę „pełnej współpracy” po przedstawieniu przez PINB podstawy prawnej udostępnienia ww. danych i udzieleniu odpowiedzi o ewentualnym naruszeniu przepisów prawa. Dopiero 2 września 2016 r. (w trakcie kontroli NIK) Nadleśnictwo zwróciło się do obecnego dzierżawcy³⁹, z którym za zgodą RDLP zawarto umowę 19 września 2011 r. (w § 1 umowy wskazano iż ww. domek stanowi własność dzierżawcy) o wyjaśnienie tej sprawy (do zakończenia niniejszej kontroli nie uzyskano jednak odpowiedzi).

Z wyjaśnień Nadleśniczego oraz zeznań Nadleśniczego T. Winiewicza wynika, iż obaj nie wiedzieli o nielegalności wybudowania tego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 95, 123-127, 181-182, 374-390)

Skutkiem opisanej powyżej sytuacji był brak działań Nadleśnictwa celu uzyskania opłat z tytułu bezumownego korzystania z ww. obszaru przed 19 września 2011 r. Dochód możliwy do uzyskania z tego tytułu za okres od 1 stycznia 2008 r. do 18 września 2011 r. (do dnia zawarcia umowy z Nadleśnictwem) oszacowano na co najmniej 1,6 tys. zł⁴⁰ i stosownie do art. 118 Kodeksu cywilnego⁴¹ uległ przedawnieniu. W dniu 17 października 2016 r. Nadleśniczy obciążył troje pracowników Nadleśnictwa (Zastępcę Nadleśniczego, Główną księgową oraz Inżyniera Nadzoru) kwotami po 495,2 zł „tytułem odszkodowania za brak wyegzekwowania czynszu wraz z odsetkami” za ww. bezumowne korzystanie z gruntu.

Były Nadleśniczy T. Winiewicz wskazał, iż nie przypomina sobie czy zawierał umowę w tej sprawie i nie wiedział, że opłaty z tego tytułu nie zostały uiszczone.

(dowód: akta kontroli str. 95, 123-127, 181-182, 374-390, 511-514)

Nadzór Nadleśnictwa nad sposobem wykorzystania gruntów na terenach atrakcyjnych turystycznie nie był w pełni rzetelny i skuteczny. W efekcie dopuszczono do bezumownego korzystania z gruntu leśnego i powstania na tym terenie obiektu (domku letniskowego) w warunkach samowoli budowlanej oraz zniekształcenia przez innego z najemców rzeźby terenu podczas realizowanej nielegalnie inwestycji.

III. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², wnosi o:

1. Doprowadzenie do pełnej realizacji polecenia RDLP z 1 lipca 2014 r. w zakresie zastąpienia dotychczasowych umów najmu, umowami dzierżawy, stosownie do wymogów art. 39 ustawy o lasach.

³⁹ W świetle dokumentacji Nadleśnictwa ww. osoba była córką i spadkobiercą poprzedniej właścicielki domku.

⁴⁰ Oszacowania ww. kwoty w trakcie kontroli dokonała Gł. księgowa Nadleśnictwa, przy uwzględnieniu obowiązujących na tym terenie stawek czynszu dzierżawnego za okres 2008 – 2011 (do 18 września).

⁴¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.).

⁴² Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

Ocena cząstkowa

Wnioski pokontrolne

2. Wprowadzenie do umów dzierżawy/najmu zapisów definiujących ich przedmiot, w szczególności w zakresie granic gruntu leśnego oddanego w używanie oraz stanu jego zagospodarowania.
3. Prowadzenie rzetelnego nadzoru nad sposobem wykorzystania terenów atrakcyjnych turystycznie, w tym niedopuszczanie do nieuprawnionego powstawania na tych terenach obiektów w warunkach samowoli budowlanej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Białymstoku.

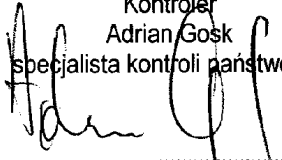
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Białystok, dnia 17 października 2016 r.

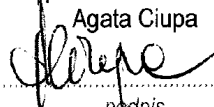
Kontroler
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis



DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



.....
podpis

