NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.013.05.2021

Pan Henryk Janowicz
Starosta Żagański
Starostwo Powiatowe
ul. Dworcowa 39
68-100 Żagań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/103 - *Nadzór nad legalnością obrotu drewnem w województwie lubuskim.*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe, ul. Dworcowa 39, 68-100 Żagań (dalej: *Starostwo*).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Henryk Janowicz, Starosta Żagański od 1 grudnia 2014 r. (dalej: *Starosta*). (dowód: akta kontroli str. 2)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań. 2. Prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do czasu zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontroler	Krzysztof Hofman, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LZG/80/2021 z dnia 16 września 2021 r. (dowód: akta kontroli str. 1)

[1] Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Starostwie zapewniono przygotowanie organizacyjne i kadrowe, które pozwalało na wykonywanie zadań w zakresie objętym kontrolą.
W przypadku każdej informacji o pozyskaniu drewna upoważniony pracownik w sposób właściwy i rzetelny realizował obowiązek cechowania oraz sporządzał stosowną dokumentację w tym zakresie.
Starosta terminowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych, dotyczących sporządzania i przekazywania do Głównego Urzędu Statystycznego sprawozdań L-03 *o lasach prywatnych* (osób fizycznych i prawnych), jednak w części dotyczącej objętości pozyskanego drewna były one sporządzane nie w pełni rzetelnie.
Błędy stwierdzono we wszystkich ośmiu postępowaniach dotyczących zmiany lasu na użytek rolny. Natomiast brak opracowania dokumentacji urządzeniowej dla części nadzorowanych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa może utrudniać nadzór nad legalnym pozyskaniem przez właścicieli drewna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe[3] kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Sprawowanie nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w kontrolowanym okresie (do dnia 16 lutego 2021 r.) przypisano pracownikowi Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Budownictwa z filią w Szprotawie (dalej: *Wydział Rolnictwa*). Od dnia 17 lutego 2021r. zadania te realizuje podległy Sekretarzowi Starostwa pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. ochrony lasu i przyrody.
Do zadań ww. komórek Starostwa należało prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, w tym m.in.:

- cechowanie drewna pozyskanego w ww. lasach[4];
- wykonywanie inwentaryzacji stanu ww. lasów do 10 ha (rozdrobnionych);
- zlecanie sporządzenia planów urządzenia (dalej UPUL) ww. lasów i ich zatwierdzanie;
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie określenia zadań z zakresu gospodarki leśnej w ww. lasach oraz decyzji w sprawie uznania lub nieuznania zastrzeżeń lub wniosków do UPUL.

Pracownik realizujący zadania związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa współpracował przy realizacji ww. zadań m.in. z Wydziałem Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości (dalej: *Wydział Geodezji*), który wspomagał go w realizacji nałożonych zadań[5]. Starosta nie podpisywał porozumień, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*[6] (dalej: *ustawa o lasach*) z nadleśnictwami, których zakres terytorialny obejmował powiat żagański.

---

[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[3] Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.
[4] W tym także wystawiania świadectw legalności pozyskania drewna.
[5] Elementem współpracy była m.in. aktualizacja stanu faktycznego dotyczącego działek leśnych w ewidencji gruntów i budynków.
[6] Dz. U. z 2020 r. poz. 6, ze zm.

(dowód: akta kontroli str.3-17)

1.2. Prowadzeniem spraw z zakresu objętego kontrolą zajmował się jeden pracownik zatrudniony na umowę o pracę na stanowisku podinspektora w Wydziale Rolnictwa[7]. Posiadał on stosowne kwalifikacje do zajmowanego stanowiska[8]. Zapewniono mu również dostęp do odpowiednich szkoleń aktualizujących posiadaną wiedzę[9]. Posiadał przypisany zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, w którym wyszczególniono zadania wynikające z *ustawy o lasach*. Nadzór Starosty obejmował powierzchnię 1.387 ha lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa[10].

(dowód: akta kontroli str.18-47)

1.3. Osoba sprawująca nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa oraz jego bezpośredni przełożony nie byli[11] właścicielami (współwłaścicielami) lasów podlegających pod nadzór jednostki, w której są zatrudnieni. Starosta figurował natomiast w ewidencji gruntów i budynków - posiadał działki, które w części stanowiły lasy[12]. W kontrolowanej jednostce nie opracowano procedur w zakresie sprawowania nadzoru w sytuacji konfliktu interesów, kiedy właścicielami lasów są osoby sprawujące nadzór bądź osoby wskazane w art. 24 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego (*dalej*: KPA)*[13].

(dowód: akta kontroli str.52-57)

1.4. Koszty związane z nadzorem nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą kształtowały się odpowiednio:

- w 2019 r. – 68.641,37 zł (50,32 zł/ha lasów objętych nadzorem),
- w 2020 r. - 70.264,77 zł (50,66 zł/ha lasów objętych nadzorem);
- do 30 września 2021 r. – 53.420,62 zł (38,52 zł/ha lasów objętych nadzorem).

(dowód: akta kontroli str.58)

Planowano i wydatkowano ww. środki finansowe m.in. na następujące zadania: zakup usług, w tym szkolenia pracownika nadzorującego lasy oraz zlecenia sporządzenia operatu kwalifikacyjnego zalesianych działek. Główną pozycją wydatkową były ekwiwalenty za prowadzenie upraw leśnych.

W latach 2019-2020 nie planowano środków na wykonanie dokumentacji urządzeniowej (nie zlecano sporządzenia UPUL). W 2021 roku zaplanowano, lecz jeszcze nie zrealizowano (stan na 30 września 2021r.)[14] wydatków związanych ze zleceniem wykonania UPUL dla dziewięciu działek leśnych o łącznej powierzchni

---

[7] Pracownik ten jest zatrudniony od dnia 1 kwietnia 2019 r. Wcześniej osobą zajmującą się sprawami lasów był zatrudniony na umowę o pracę inspektor w Wydziale Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Budownictwa. Był on absolwentem Akademii Rolniczej w Poznaniu, Wydział Leśny, gdzie ukończył studia na kierunku leśnictwo w zakresie Gospodarka leśna i uzyskał tytuł magister inżynier.

[8] Jest absolwentem Uniwersytetu Rzeszowskiego, Wydział Biologiczno-Rolniczy, na którym uzyskał tytuł licencjata oraz tytuł magistra na kierunku *Ochrona środowiska na specjalności ochrona wód powierzchniowych i terenów podmokłych*.

[9] Uczestniczył m.in. w szkoleniu Prowadzenie gospodarki leśnej i nadzór w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa - uwarunkowania prawne oraz w szkoleniu Gospodarka leśna i nadzór w lasach niepaństwowych - warsztaty praktyczne.

[10] Stan na dzień 30 września 2021 r.

[11] Według stanu na dzień 30 września 2021 r.

[12] Ls w części działki o pow. 0,36 ha i Ls w części działki o pow. 0,6207 ha - stan na dzień 30 września 2021 r. W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie wydawano świadectw legalności pozyskania drewna dotyczących ww. lasów, natomiast zaistniała potrzeba wydania decyzji dotyczącej określenia zadań w zakresie gospodarki leśnej na podstawie inwentaryzacji stanu lasu na ww. działce leśnej. Starostwo zwróciło się w tym przypadku do Samorządowego Kolegium Odwoławczego o wyznaczenie organu właściwego do wydania tej decyzji, które w dniu 5 października 2020 r. wyznaczyło Starostę Żarskiego jako organ właściwy do załatwienia tej sprawy.

[13] Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

[14] Realizacja zadań związanych z tymi wydatkami przewidziana jest na miesiąc listopad i grudzień 2021 r.

40,66 ha oraz wydatków dotyczących zakupu oznaczników na drewno oraz środków ochrony indywidualnej (m/.in. preparatu przeciwko kleszczom).

(dowód: akta kontroli str.112-141)

Koszty podróży służbowych pracownika odpowiedzialnego za nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa były pokrywane w formie miesięcznego ryczałtu, który został ustanowiony w wysokości 300 km miesięcznie[15].

(dowód: akta kontroli str.105-111)

1.5. Według stanu na dzień 30 września 2021 r. dokumentację urządzeniową opracowano łącznie dla 1.167,29 ha powierzchni nadzorowanych lasów.
Liczba uproszczonych planów urządzenia lasu (dalej: *UPUL*) w okresie objętym kontrolą wynosiła 14. W okresie objętym kontrolą nie ponoszono (stan na 30 września 2021r.) kosztów związanych z opracowaniem dokumentacji urządzeniowej (UPUL) dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa[16]. Nie stwierdzono także przypadków, w których UPUL sporządzano dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha.
W badanym okresie dokonano 253 inwentaryzacji stanu lasu - dla działek o łącznej powierzchni: 70ha w 2019 roku - 80 inwentaryzacji, 50 ha w 2020 roku - 114 inwentaryzacji, 24 ha w 2021 r. (do 30 września 2021r.) – 59 inwentaryzacji[17].
Część lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie została objęta dokumentacją urządzeniową, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość.*

(dowód: akta kontroli str.48-50, 58-59, 202)

Stwierdzona nieprawidłowość

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

Dokumentacją urządzeniową lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nie objęto dotychczas części lasów, dla których powinna zostać wydana decyzja na podstawie inwentaryzacji ich stanu.

Według stanu na 30.09.2021 r. powierzchnia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa[18] wynosiła 1.387 ha. Powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi (na 30.09.2021 r.)[19] uproszczonymi planami urządzenia lasu wynosiła 415,98 ha, a powierzchnia gruntów leśnych objęta aktualnymi[20] inwentaryzacjami stanu lasu wynosiła 739 ha. Brak dokumentacji urządzeniowej na dzień 30 września 2021 r. dotyczył gruntów leśnych o powierzchni 232 ha[21].

(akta kontroli str.48-50, 58-59)

Obowiązek sporządzenia dokumentacji urządzeniowej wynikał, z art. 21 ust 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy *o lasach*.

---

[15] Umowa Nr 8.2019 z dnia 1 maja 2019 r., umowa Nr 9/.2020 z dnia 23 stycznia 2020 r. oraz umowa Nr 5/2021 z dnia 4 stycznia 2021 r. w sprawie używania samochodu osobowego będącego własnością pracownika do celów służbowych.

[16] Ostatni koszt na ten cel został poniesiony w 2018 r. i wyniósł 2.500,00 zł i związany był on z zakupem usługi, której przedmiotem było sporządzenie operatu kwalifikacyjnego zalesianych działek o pow. 5,04 ha, niezbędnego do wydania decyzji zatwierdzającej aktualizację klasyfikacji gruntów.

[17] Określenie kosztów sporządzenia inwentaryzacji nie było możliwe z uwagi na fakt łączenia wyjazdów w celu inwentaryzacji z innymi zadaniami z zakresu nadzoru nad gospodarką leśną.

[18] Grunty leśne, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275).

[19] Aktualną dokumentacją, obowiązującą w danym roku, niezależnie od daty jej opracowania.

[20] Aktualną dokumentacją, obowiązującą w danym roku, niezależnie od daty jej opracowania.

[21] Na dzień 31 12.2019 r. brak dokumentacji urządzeniowej dla gruntów leśnych dotyczył 283,02 ha a na dzień 31.12.2020 r. – 256,02 ha a na dzień 30 września 2021 r. – 232,02 ha.

Pracownik Starostwa sprawujący nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa wyjaśnił m.in., że: część dokumentacji urządzeniowej w międzyczasie straciła ważność (łącznie około 142 ha). Podejmowane są działania w celu uzupełniania braków i z roku na rok zauważalna jest tendencja powiększania powierzchni objętej dokumentacją urządzeniową. Na przestrzeni badanych lat sukcesywnie odnawiane są stare inwentaryzacje i w miarę posiadanych możliwości sporządzane są nowe. Dodał, że na koniec 2021 i początek 2022 roku przewidziano zlecenie sporządzenia UPUL dla łącznie 40,66 ha działek leśnych. Natomiast część działek widniejących w Ewidencji Gruntów jako użytki leśne nie spełnia definicji ustawy o lasach – ich powierzchnie są mniejsze niż 0,1 ha. Ponadto część działek bez dokumentacji urządzeniowej to działki, które niedawno zostały nabyte przez właścicieli od Skarbu Państwa np. KOWRu – i dla tych działek należy wykonać dokumentację od podstaw (łącznie ok.78ha – w tym 40,66 ha zaplanowanych UPULi).

(akta kontroli str.215-217)

Z wyjaśnień Starosty wynika natomiast, że dokumentacja urządzeniowa jest sukcesywnie odnawiana przez pracownika Starostwa odpowiedzialnego za lasy, co z miesiąca na miesiąc zmniejsza powierzchnie bez aktualnej inwentaryzacji stanu lasu. Kolejnym zaplanowanym działaniem na ten rok jest porządzenie UPUL na powierzchnię ponad 40 ha działek leśnych – co znacznie zmniejszy obszar bez takiej dokumentacji. Na przyszły rok zaplanowano kolejny UPUL dla powierzchni 13 ha. Starosta dodał, że na zasadzie współpracy ww. pracownika z Wydziałem obsługującym Ewidencje Gruntów i Budynków następuje wymiana informacji o nabywaniu przez nowe podmioty nowych gruntów oznaczonych jako Ls, co także bieżącą wpływa na weryfikację, czy działki te spełniają definicję ustawy o lasach. Działki które spełniają tę definicję są sukcesywnie inwentaryzowane. Podejmowane są także działania w celu wyeliminowania z ewidencji powierzchni, których nigdy nie będzie można objąć dokumentacją urządzeniową, a które sumarycznie wpływają na ogół powierzchni leśnej.

(dowód: akta kontroli str.387-390)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie zapewniono przygotowanie organizacyjne i kadrowe, które pozwalało na realizację planowanych zadań w zakresie objętym kontrolą. Zadania wynikające z *ustawy o lasach* zostały prawidłowo ujęte w regulaminie organizacyjnym Starostwa oraz zakresach obowiązków właściwych pracowników. Nie objęto dokumentacją urządzeniową części lasów nadzorowanych przez Starostę.

OBSZAR

2. Prowadzenie nadzoru nad realizacją zadań

2.1. Powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, nad którymi nadzór sprawuje Starosta wynosiła odpowiednio: 1.364 ha - stan na 31 grudnia 2019 r., 1.387 ha - 31 grudnia 2020 r., 1.387 ha - stan na 30 września 2021 r..
Szacunkowy przeciętny wiek drzewostanów na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosił 73 lata, a przeciętna szacunkowa zasobność drzewostanów wynosiła 280 m^3/ha.

(dowód: akta kontroli str.51, 58)

2.2. W przypadku informacji o pozyskaniu drewna w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w Starostwie podejmowano stosowne działania, tj. cechowano drewno oraz wydawano właścicielowi lasu dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna, o którym mowa w art. 14a ust. 3 ustawy *o lasach* (dalej: *świadectwo legalności pozyskania drewna*).

W okresie objętym kontrolą wystawiono odpowiednio następującą liczbę świadectw legalności pozyskania drewna: w 2019 r. – 30; w 2020 r. – 33; do 30 września 2021 r. – 46.

(dowód: akta kontroli str.97-104, 176-204)

Na świadectwach wskazywano podstawę prawną oraz informację na jakiej podstawie drewno było pozyskiwane (UPUL lub zadanie z zakresu gospodarki leśnej określone w stosownej decyzji). Świadectwa legalności pochodzenia drewna nie były drukami ścisłego zarachowania. Ewidencja świadectw legalności pozyskania drewna prowadzona była w formie papierowej i elektronicznej. W okresie od stycznia 2019 r. do 30 września 2021r, z lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa pozyskano 2.492,13 m^3 drewna (grubizny).

Analiza ewidencji oraz wszystkich świadectw pozyskania drewna wystawionych w kontrolowanym okresie (łącznie 109 w okresie od 2019 r. do 30 września 2021 r.) wykazała, że:

- wystawiane świadectwa pozyskania drewna[22] były zgodne ze wzorem wskazanym w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa[23] i zawierały wymagane dane;
- ewidencja świadectw legalności pozyskania drewna była kompletna i zawierała wymagane informacje;
- wszystkie świadectwa legalności pozyskania drewna zostały wystawione na podstawie art.14a ust.1 i 3 ustawy *o lasach*;
- nie stwierdzono świadectw legalności pozyskania drewna dotyczących pozyskania drewna w lasach w oparciu o decyzje wydawane w trybie ustaw szczególnych[24] (art. 56 ust.1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym*[25]);
- nie stwierdzono sytuacji, w której wystawiono świadectwo dla drewna które nie mogło być pozyskane.

(dowód: akta kontroli str.176-203)

2.3. Według danych zawartych w wystawionych świadectwach w 2019 roku pozyskano 563,77 m^3, w 2020 roku 455,28 m^3 a w 2021 roku (stan na 30 września 2021 r.) 1473,08 m^3 drewna. Ilość drewna pozyskanego i wykazanego w świadectwach legalności jego pozyskania znajdowała pokrycie w dokumentacji urządzeniowej (UPUL lub inwentaryzacja stanu lasu, decyzje określające zadania z zakresu gospodarki leśnej). Nie stwierdzono pozyskania drewna z lasów, które nie posiadały aktualnej dokumentacji urządzeniowej lasu.
Według pracownika Starostwa nadzorującego lasy *zwiększone pozyskanie drewna w 2021 roku w porównaniu do lat 2019-2020 spowodowane jest głównie zwiększonym zapotrzebowaniem na rynku polskim i światowym. Korzystne ceny i brak surowca w obrocie przyczyniają się do zwiększonego pozyskania przez różne zabiegi (głównie trzebieże oraz rębnie). Kolejnym czynnikiem jest realizacja zabiegów w drzewostanach na podstawie wydawanych decyzji. Ubiegłe lata były bardzo suche co sprzyjało rozwojowi szkodników (czynniki biotyczne) które bezpośrednio przyczyniły się do zwiększenia masy pozyskanego drewna.*

[22] Świadectwa legalności pozyskania drewna nie były objęte ewidencją druków ścisłego zarachowania.
[23] Rozporządzenie z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna (Dz. U. Nr 36, poz.201 ze zm.).
[24] W kontrolowanym okresie Starosta nie wydawał tego typu decyzji w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa.
[25] Dz. U. z 2020 r., poz.1043, ze zm.

czynnikiem są też wiatrołomy (czynniki abiotyczne), które w ostatnim czasie są coraz częstsze spowodowane przez gwałtowne zjawiska atmosferyczne (wichury).

(dowód: akta kontroli str. 97-104, 176-203)

W badanym okresie Starosta wydał jedną decyzję na podstawie art. 23 ust.4 ustawy *o lasach*. Przypadek dotyczył pozyskania drewna niezgodnie z obowiązującą dokumentacją urządzeniową lasu (przedwczesny wyrąb), a przyczyną wniosku właściciela lasu była sytuacja losowa. Starosta po analizie przedłożonych przez wnioskodawcę dokumentów i przeprowadzeniu wizji w terenie – wydał 15 marca 2021 r. decyzję, w której zezwolił na dokonanie rębni zupełnej z jednoczesnym nakazaniem odnowienia uprawy leśnej na działce o powierzchni 0,32 ha.

(dowód: akta kontroli str.151-172)

2.4. W Starostwie podejmowano działania w celu weryfikacji wykonania zadań ujętych w dokumentacji urządzeniowej, a także nadzorowania wykonywania 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. W badanym okresie pracownik Starostwa nadzorujący lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa sporządził łącznie 49 protokołów z tzw. wizji lokalnych, w których odnotowywano stan zdrowotny lasu, analizowano występowanie organizmów szkodliwych oraz czynników abiotycznych a także zamieszczano adnotację o sprawdzaniu terenu pod kątem bytowania/gniazdowania ptaków i innych chronionych zwierząt i roślin.

(dowód: akta kontroli str.103-104, 204-214)

2.5. W kontrolowanym okresie do Starostwa wpłynęło łącznie dziewięć wniosków dotyczących zamiany gruntów leśnych na użytek rolny. Jeden wniosek został wycofany przez wnioskodawcę[26], w pozostałych ośmiu przypadkach[27] Starosta wydał decyzje wyrażające zgodę na zmianę lasu na użytek rolny. Dotyczyło to dziesięciu działek leśnych dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 9,7063 ha.
Badanie ośmiu ww. postępowań zakończonych wydaniem decyzji przez Starostę wykazało m.in., że:

- we wszystkich postępowaniach uwzględniono art. 59 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z § 3 ust.1 pkt 88 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[28];
- w siedmiu postępowaniach badano stan wynikający z dokumentacji dotyczącej zagospodarowania przestrzennego;
- w jednym przypadku dokonano wizji terenowej jednej z działek, której dotyczył wniosek właściciela lasu[29];
- sześć postępowań prowadził Wydział Starostwa, który nie był właściwy do prowadzenia sprawy (Wydział Geodezji) - co zostało szerzej opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;
- dwa wnioski dotyczyły zmiany użytkowania działki leśnej na cele inne niż użytek rolny[30] - co zostało szerzej opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;

[26] Wniosek dotyczył działki obręb Jelenin o powierzchni 0,1400 ha.
[27] Decyzje dotyczyły następujących działek: obręb Nowa Jabłonna; działek obręb Sucha Dolna; działki obręb Niegosławice; działki obręb Jelenin; działki obręb Konin Żagański, działki obręb Kartowice.
[28] Starostwa wymagał stanowiska RDOŚ w zakresie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanej zmiany lasu na użytek rolny.
[29] Sprawa dot. działki 341/6 w Koninie Żagańskim.
[30] Wniosek dot. działki 354/6 obręb Nowa Jabłonna oraz wniosek dot. działki 341/6 obręb Konin Żagański.

- w ramach przeprowadzonych czynności we wszystkich ośmiu postępowaniach nie przeprowadzono pełnego badania pod kątem zgodności wniosku właściciela lasu z wymogami ustawy o lasach - co zostało szerzej opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości;
- w żadnym postępowaniu nie określano sposobu postępowania właściciela wobec drewna znajdującego się na jej terenie w związku z zamiarem wylesiania i pozyskania drewna z tych działek - co zostało szerzej opisane w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.229-382)

Z informacji przekazanych przez Wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa wynika, że w siedmiu przypadkach dokonano już zmian klasyfikacji działek z Ls (las) na R (użytek rolny) w rejestrze gruntów. Ponadto w czterech sprawach (łączna powierzchnia 3,4319 ha) odnotowano postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy[31].

(dowód: akta kontroli str.229)

2.6. W kontrolowanym okresie Starostwo trzykrotnie dokonywało zgłoszenia do właściwych organów w zakresie podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa w nadzorowanych lasach:

- w lipcu 2019 roku Starostwo poinformowało Wójta Gminy Żagań o tym, iż podczas inwentaryzacji stanu lasu na działce 115/1 obręb Chrobrów pracownik Starostwa nadzorujący lasy napotkał rów, do którego uchodziły nieczystości. Starostwo nie otrzymało pisemnej informacji odnoście ewentualnych działań w tej sprawie podjętych przez Gminę Żagań;
- w 2020 roku KPP w Żaganiu zostało poinformowane o kradzieży drzewa o wartości 308 zł między Gryżycami a Bobrówką w okresie między 04 marca 2020r. a 15 kwietnia 2020 r. Pismem z 24 marca 2021 roku KPP w Żaganiu zawiadomiło Starostwo jako pokrzywdzonego o niewniesieniu wniosku o ukaranie do sądu z powodu niewykrycia sprawcy;
- w kwietniu 2021 r. Zespół Wydziału Prewencji KPP w Żaganiu prowadził czynności wyjaśniające w sprawie kradzieży drewna akacjowego w ilości ¾ kubika z działki nr 1042/3 stanowiącej własność Urzędu Gminy w Żaganiu. W piśmie z 9 kwietnia 2021 r. KPP w Żaganiu zwróciła się do Urzędu Gminy o złożenie zawiadomienia i podanie kwoty wyceny skradzionego drewna.

(dowód: akta kontroli str.173-175)

2.7. W okresie objętym kontrolą nadzór Starostwa nad realizacją przez właścicieli lasów obowiązku zgłaszania zmian dotyczących aktualizacji danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków odbywał się w ramach zgłoszeń dokonywanych przez właścicieli lasów oraz przy okazji realizacji różnych działań w terenie (np. w trakcie zabiegów wyznaczania zadań z zakresu gospodarki leśnej, dokonywania inwentaryzacji stanu lasu czy też cechowania drewna.
Jak wyjaśnił pracownik nadzorujący lasy w Starostwie: *Taki sposób kontrolowania jest dla mnie najbardziej opłacalny ponieważ przy okazji innych czynności załatwiam kilka spraw na raz – minimalizując przy tym koszty związane z jazdą.*

(dowód: akta kontroli str.215-217)

2.8. Stosownie do obowiązków wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. *o statystyce publicznej*[32], Starostwo terminowo sporządzało

[31] Dotyczy to działki obręb Nowa Jabłonna, pięciu działek obręb Sucha Dolna Dla jednej działki obręb Konin Żagański (0,22 ha) wydano natomiast zaświadczenie o pochodzeniu gleby co jest etapem poprzedzającym wystąpienie przez inwestora o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.
[32] Dz. U. z 2020 r. poz. 443.

i przekazywało do Głównego Urzędu Statystycznego *Sprawozdanie o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) L-03* wraz z załącznikiem za 2019 r. i 2020 rok[33].
Badanie treści złożonych sprawozdań wykazało m.in., że w zakresie ilości pozyskanego drewna, przekazane dane nie były w pełni rzetelne – co opisano szerzej w sekcji dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.60-85, 383-384)

2.9 W Starostwie dostrzegane były utrudnienia i ograniczenia w zakresie realizacji zadań związanych z cechowaniem pozyskanego drewna w nadzorowanych lasach:

- znaczne rozdrobnienie własności leśnej,
- mała powierzchnia lasu przypadająca na jednego właściciela;
- ograniczone środki, w tym związane z kosztami podróży służbowych, na działania związane z nadzorem nad lasami.

Jak wyjaśnił pracownik nadzorujący lasy *utrudnieniem jest ogromne rozdrobnienie lasów w stosunku do powierzchni powiatu, co wiąże się z dużą ilością czasu poświęcanego na dojazdy i dużą ilość kilometrów do przejechania. Ponadto, ważną sprawą jest to, że niektórzy właściciele lasów prywatnych nie są w stanie uczestniczyć w procedurze cechowania drewna ponieważ ich czas pracy koliduje z moimi godzinami pracy. Często odbiór i cechowanie drewna prowadzę albo przed moimi godzinami pracy (szczególnie w okresie letnim) albo po godzinach pracy. Podobnie sytuacja mam miejsce z oględzinami czy wyznaczaniem zabiegów w lasach (właściciele chcą w nich uczestniczyć).*

(dowód: akta kontroli str.215-217)

Starosta wskazał natomiast, że *głównym utrudnieniem jest rozdrobnienie lasów, co bezpośrednio wpływa na czas spędzony przez pracownika na dojazdach w poszczególne miejsca. Istotnym problemem na chwilę obecną staje się drogie paliwo oraz koszty eksploatacyjne pojazdu prywatnego pracownika nadzorującego lasy używanego przez niego do wypełniania czynności służbowych. Ubolewam nad tym, że jako jednostka samorządowa nie jestem w stanie nic zrobić w kwestii zmiany przepisów dotyczących ryczałtu czy kilometrówki (ten problem dotyka szersze spektrum pracowników mojej jednostki jak i mnie samego.*

(dowód: akta kontroli str.387-390)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 13 ust. 2 *ustawy o lasach*, zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Jak wynika natomiast z art. 13 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, decyzję wydaje starosta na wniosek właściciela lasu.
Art. 7 KPA stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Stosownie do art. 77 § 1 KPA, organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy.
W wyniku szczegółowej analizy ośmiu postępowań[34] dotyczących wyrażenia zgody na zmianę gruntów leśnych na użytek rolny ustalono, że z treści dokumentów

[33] Sprawozdanie L-03 za 2019 r. zostało wygenerowane w dniu 13 lutego 2019 r., a za 2020 r. - 8 lutego 2020 r.

zgromadzonych w sprawie wynikało, że w Starostwie nie zbadano w pełnym zakresie spełnienia przesłanki do wydania decyzji o zgodzie na zmianę lasu na użytek rolny. W szczególności nie zbadano rzetelnie przesłanki *szczególnie uzasadnionej potrzeby* właściciela w odniesieniu do posiadanej dokumentacji leśnej oraz zasad prowadzenia gospodarki leśnej wynikających z art. 8 ustawy o lasach.
Badanie ww. postępowań wykazało m.in. że:

- sześć z ośmiu prowadzonych w kontrolowanym okresie postępowań prowadził wydział Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości Starostwa, co stało w sprzeczności z § 22 ust.9 pkt 1) Regulaminu Organizacyjnego Starostwa[35], zgodnie z którym prowadzenie spraw z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa i wydawanie decyzji administracyjnych w zakresie gospodarki leśnej należało do kompetencji Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Budownictwa z filią w Szprotawie[36];
- w pięciu postępowaniach[37] ze zgromadzonej dokumentacji wynikało, że zmiana użytkowania lasu dotyczyła planowanych inwestycji[38];
- w siedmiu postępowaniach nie przeprowadzono wizji terenowej, w celu ustalenia stanu lasu na działce, która miała być przedmiotem zmiany użytkowania (w trzech postępowaniach brak było dokumentacji urządzeniowej dla działek leśnych);
- we wszystkich ośmiu postępowaniach nie przeprowadzono analizy stanu wynikającego z posiadanej dokumentacji leśnej przedmiotowych działek, nie oszacowano jakie zasoby drewna zostaną uszczuplone;
- we wszystkich ośmiu postępowaniach nie badano spełnienia przesłanki *szczególnie uzasadnionej potrzeby* właściciela lasu w kontekście zasad wynikających z treści art. 8 ustawy o lasach, tj. zasady powszechnej ochrony lasów, zasady trwałości utrzymania lasów, zasady ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów, zasady powiększania zasobów leśnych – i w konsekwencji w żadnym z ww. ośmiu postępowań nie wykazano wyższości potrzeby wskazywanej przez wnioskodawcę nad ww. zasadami wynikającymi z treści art. 8 ustawy o lasach;
- w żadnym z ośmiu postępowań nie analizowano, czy potrzeba wskazywana przez właściciela lasu ma szczególny, kwalifikowany charakter – oparto się głównie na decyzji RDOŚ wskazującej na brak konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str.218-382, 411-418)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości wyjaśnił, że nie zna przyczyny, dlaczego sześć postępowań w sprawie wyrażenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny prowadzone były w jego Wydziale z pominięciem Wydziału

---

[34] Postępowania dotyczyły następujących działek: obręb Nowa Jabłonna (LS-V 0,3119ha), obręb Sucha Dolna (LSIV -2,1800 ha), (LSIII- 0,1500ha), (LSIV-4,2744ha), (LS- 0,60ha), (LS-0,34ha), obręb Niegosławice (LS-0,15ha), obręb Jelenin (LSIII 0,53ha), obręb Konin Żagański (LSV -0,22ha).

[35] Regulamin ten został przyjęty uchwałą nr 172/2016 Zarządu Powiatu Żagańskiego w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Żaganiu.

[36] Od dnia 17 lutego 2021 r. zgodnie z uchwałą nr 267/2021 Zarządu Powiatu Żagańskiego w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego właściwym w sprawie prowadzenia spraw z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa jest specjalista ds. ochrony lasu i przyrody – nowo wyodrębniona samodzielna komórka Starostwa.

[37] 1/ Postępowanie dot. działki obręb Konin Żagański zakończone decyzją znak LP.6164.15.2021 z 23 kwietnia 2021 r., 2/ Postępowanie dot. działki obręb Nowa Jabłonna zakończone decyzją G.6623.2.2019 z 26 kwietnia 2019 r, 3/ Postępowanie dot. działki obręb Sucha Dolna zakończone decyzją G.6623.3.2018 z 29 listopada 2019 r, 4/ Postępowanie dot. działek obręb Sucha Dolna zakończone decyzją G.6623.10.2019 z 28 listopada 2019 r, 5/ Postępowanie dot. działki obręb Sucha Dolna zakończone decyzją G.6623.12.2019 z 28 listopada 2019 r.

[38] W czterech przypadkach prowadzone były postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy (w trzech dla farm fotowoltaicznych, w jednym dla biogazowni rolniczej). W jednym przypadku wydano zaświadczenie o pochodzeniu gleby w związku z planowaną inwestycją dot. hal produkcyjno-magazynowych.

Rolnictwa, który w tym czasie nadzorował lasy niestanowiące własności Skarbu Państwa. Nadmienił, że w czasie prowadzenia tych postępowań funkcję Naczelnika Wydziału Geodezji pełniła osoba, która od września 2021 roku nie pracuje już w Starostwie. Dodał, że w jego ocenie popełniono niezamierzony błąd, ponieważ poprzednia Pani Naczelnik była przekonana, że działa prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str.385-386)

Według przekazanych w toku kontroli informacji, tryb postępowania został zmieniony w Starostwie w 2021 roku, wraz z wyodrębnieniem w Starostwie samodzielnego stanowiska specjalisty ds. ochrony lasu i przyrody, który przejął prowadzenie tych postępowań.

(dowód: akta kontroli str.218-228

Pracownik nadzorujący lasy w Starostwie wyjaśnił natomiast, że dwa postępowania które przeprowadził w 2021 roku przeprowadził bazując na decyzjach wcześniej wydawanych przez Wydział Geodezji. Brak odniesienia się do dokumentacji urządzeniowej lasu na działkach objętych ww. postępowaniami wynikał z tego, że w przypadku działki obręb Kartowice takiej dokumentacji nie było. Wskazał, że w przypadku postępowania dotyczącego działki w Koninie Żagańskim przed wszczęciem postępowania dokonał wizji terenowej w celu przeprowadzenia inwentaryzacji tej działki. Drewna do pozyskania było niewiele (około 8 m^3). Wizja ta wykazała, że na terenie tym brak było śladów wskazujących na prowadzenie gospodarki leśnej i dlatego w inwentaryzacji wpisano zadanie polegające na zmianie klasyfikacji tej działki z LS na R. Dodał, że analizując wniosek właściciela lasu wziął pod uwagę szeroko pojęty interes społeczny, gdyż planowana na tym gruncie inwestycja miała mieć wpływ na utworzenie znacznej liczby nowych miejsc pracy a z decyzji RDOŚ wynikało, że nie ma przeciwskazań dla inwestycji polegającej na budowie hal produkcyjno-magazynowych. Dodał, że projekty decyzji były konsultowane pod kątem merytorycznym i prawnym z radcą prawnym obsługującym Starostwo.

(dowód: akta kontroli str.383-384)

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy *o lasach*, zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą NSA (np. sygn. II OSK 779/18) słowo *potrzeba* w języku polskim oznacza, że coś jest potrzebne, nieodzowne, że zachodzą okoliczności zniewalające do postąpienia tak, a nie inaczej. We wszystkich znaczeniach słowo *potrzeba* łączy się z elementem pewnego przymusu sytuacyjnego. Zmiana przeznaczenia lasu na użytek rolny musi więc być dla właściciela czymś niezbędnym w danej sytuacji, przy czym potrzeba ta powinna być uzasadniona nie tylko z jego subiektywnego punktu widzenia, ale przede wszystkim przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów oceny sytuacji strony i jej argumentów. Nie wystarcza również wykazanie wystąpienia uzasadnionych potrzeb po stronie właściciela lasu. Konieczne jest bowiem jeszcze wykazanie ich szczególnego charakteru (wyroki NSA: sygn. II OSK 1448/10, sygn. II OSK 2196/14; sygn. II OSK 801/18).

2. Sprawozdania L-03 *o lasach prywatnych* (osób fizycznych i prawnych) były sporządzane za lata 2019 i 2020 w Wydziale Rolnictwa przy udziale pracowników Wydziału Geodezji, którzy podawali dane w zakresie powierzchni gruntów leśnych.
Obowiązek sporządzania ww. sprawozdań wynikał z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej[39].

[39] Dz. U. z 2019 r. poz. 649, ze zm.

W toku kontroli stwierdzono, że dane wpisywane do sprawozdań w zakresie ilości pozyskanego drewna (Dział 2 sprawozdań) nie były zgodne z wystawionymi świadectwami legalności będącymi w dyspozycji Starostwa. W rezultacie:

- w sprawozdaniu L-03 za 2019 r. w pozycji „Pozyskanie drewna (grubizny) wpisano 562 m^3 a powinno być wpisane 563 m^3 [40] (tj. zaniżono pozyskanie o 1 m^3),
- w sprawozdaniu L-03 za 2020 r. w pozycji „Pozyskanie drewna (grubizny) wpisano 461 m^3 a powinno być wpisane 455 m^3 [41] (tj. wykazano 6 m^3 za dużo).

(dowód: akta kontroli str.60-85)

Pracownik nadzorujący lasy, który sporządzał te sprawozdania wyjaśnił, że w sprawozdaniu za 2019 rok błędnie zaokrąglono dane dotyczące pozyskanego drewna natomiast w sprawozdaniu za 2020 rok błąd wynikał z omyłkowego dwukrotnego zsumowania jednego ze świadectw legalności pozyskania drewna.

(dowód: akta kontroli str.383-384)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie prawidłowo realizowano obowiązki związane z cechowaniem drewna pozyskanego z ww. lasów, a także wystawianiem świadectw legalności pozyskania drewna. Nie w pełni rzetelnie sporządzano sprawozdania L-03, albowiem podawano w nich nieprawidłową ilość pozyskanego drewna. Błędy stwierdzono we wszystkich ośmiu postępowaniach dotyczących wyrażenia zgody na zmianę lasu na użytek rolny.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie działań zmierzających do zintensyfikowania nadzoru, w tym opracowania całości wymaganej dokumentacji urządzeniowej dla nadzorowanych lasów.
2. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy *o* lasach.
3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych) L-03.

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 Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

---

[40] Z wystawionych w tym okresie świadectw legalności pozyskania drewna wynika, że właściciele lasów pozyskali łącznie 563,77 m^3 drewna (grubizny).

[41] Z wystawionych w tym okresie świadectw legalności pozyskania drewna wynika, że właściciele lasów pozyskali łącznie 455,28 m^3 drewna (grubizny).

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Zielona Góra, 8 listopada 2021 r.

Kontroler Krzysztof Hofman specjalista kontroli państwowej	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze p.o. Dyrektor Włodzimierz Stobrawa
..... *Podpis*	..... *Podpis*