



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG.411.004.02.2019

Kamil Ciupak
Starosta Polkowicki
Starostwo Powiatowe w Polkowicach
ul. Św. Sebastiana 1
59-100 Polkowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/19/004 - Nadzór nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Polkowicach, ul. Św. Sebastiana 1, 59-100 Polkowice (dalej: <i>Starostwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kamil Ciupak, Starosta Polkowicki, od 20 listopada 2018 r. (dalej: <i>Starosta</i>). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Marek Tramś, Starosta Polkowicki, do 19 listopada 2018 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań. 2. Prawdliwość nadzoru nad wykonywaniem obowiązków związanych z gospodarką leśną.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do czasu zakończenia kontroli) oraz lata wcześniejsze w zakresie zdarzeń i danych niezbędnych do dokonania ocen.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze.
Kontrolerzy	1. Marzena Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/68/2019 z 27 maja 2019 r. 2. Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/69/2019 z 27 maja 2019 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Uchwała Nr I/5/2014 Rady Powiatu Polkowickiego z 1 grudnia 2014 r. w sprawie wyboru Starosty Polkowickiego.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starostwo było należycie przygotowane do sprawowania nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa, natomiast część zadań dotyczących ww. nadzoru, w latach 2017-2019 (I półrocze), była realizowana w ograniczonym zakresie.

W Starostwie nie objęto dokumentacją urzędziową całej wymaganej powierzchni lasów. Do czasu wszczęcia kontroli NIK, nie wyegzekwowano od właściciela gruntu porośniętego drzewami ujawnienia zmiany danych objętych ewidencją gruntów. Sporządzane świadectwa legalności pozyskania drewna nie precyzowały podstawy wydania świadectwa.

Prawidłowo natomiast reagowano na zewnętrzne sygnały o nieprawidłowościach w lasach prywatnych, dokonywano oceny udatności upraw leśnych oraz odmawiano zmiany lasu na użytek rolny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjne, kadrowe oraz finansowe do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 25 pkt 1 lit. b i c *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Polkowicach*, zadania m.in. z zakresu leśnictwa oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych wykonywał Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa wchodzący od 1 stycznia 2019 r. w skład Departamentu Geodezji, Środowiska i Budownictwa⁵.

(akta kontroli str. 5-38)

1.2. Wykonywanie czynności i zadań wynikających m.in. z ustawy:

- z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*⁶, w szczególności w zakresie prowadzenia nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, cechowania drewna i wystawiania dokumentów stwierdzających legalność jego pochodzenia, uproszczonych planów urządzenia lasu i inwentaryzacji stanów lasów, decyzji z zakresu gospodarki leśnej, zmiany lasu na użytek rolny oraz oceny udatności upraw leśnych,

- z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁷,

należało do obowiązków inspektora⁸ zatrudnionego w ww. wydziale. Pracownik ten posiadał wykształcenie w zawodzie technik leśnik.

Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska i Rolnictwa posiadała określony zakres obowiązków m.in. dotyczący zadań wynikających z ustawy *o lasach* oraz z ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

(akta kontroli str. 39-64)

1.3. Starosta nie powierzał nadleśniczym Lasów Państwowych (art. 5 ust. 3 ustawy *o lasach*), w okresie objętym kontrolą, prowadzenia w jego imieniu spraw z zakresu

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

⁴ 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.

⁵ Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa wchodzi w skład wskazanego Departamentu, stosownie do Uchwały nr 5/24/2018 Zarządu Powiatu Polkowickiego z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie *Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Polkowicach*. Przed 1 stycznia 2019 r. strukturę organizacyjną Starostwa tworzyły wydziały.

⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 2129, ze zm., dalej: *ustawa o lasach*.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1161, dalej: *ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

⁸ Poprzednio pracownik był zatrudniony na stanowisku podinspektora i również wykonywał zadania związane ze sprawowaniem nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa w obrębie Powiatu Polkowickiego.

nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 65-66, 81, 85)

1.4. Według stanu na dzień 31.12.2018 r.:

- powierzchnia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa nadzorowana⁹ (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach) przez Starostę¹⁰ wyniosła 1.113 ha (z tego powierzchnia gruntów leśnych osób fizycznych stanowiła 1.008 ha),
- powierzchnia gruntów leśnych ogółem objęta aktualnymi uproszczonymi planami urządzenia lasu (art. 19 ust. 2 ustawy o lasach) wynosiła 618,98 ha,
- powierzchnia gruntów leśnych ogółem objęta inwentaryzacjami stanu lasu wynosiła 173,57 ha.

Według stanu na 8.07.2019 r. 1.085 właścicieli (współwłaścicieli) posiadało 1.004 działek z gruntami leśnymi.

(akta kontroli str. 81-93, 100, 353, 357-359)

1.5. Wydatki związane z realizacją zadań w zakresie nadzoru nad lasami były corocznie ujmowane (m.in. w *Dziale 020 – Leśnictwo*) w uchwałach¹¹ budżetowych (ze zm.) Powiatu Polkowickiego. Wydatki były niższe od zakładanych o 3.878,96 zł (2017 r.) i o 3.000,40 zł (2018 r.).

(akta kontroli str. 67-80)

1.6. Inspektor wykonujący zadania nadzoru nad lasami był zatrudniony na cały etat, przy czym w ramach 1/2 etatu wykonywał zadania objęte niniejszą kontrolą. Szacunkowe łączne koszty¹² związane z nadzorem nad lasami wyniosły w:

- 2017 r. – 35.530,10 zł,
- 2018 r. – 38.811,63 zł,
- 2019 r. (do końca maja 2019 r.) – 19.453,56 zł.

Według stanu na 31.12.2018 r. roczny koszt nadzoru nad 1 ha lasów wynosił około 35 zł.

(akta kontroli str. 65-66)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania wynikające z ustawy o lasach zostały prawidłowo ujęte w regulaminach organizacyjnych Starostwa oraz zakresach obowiązków pracowników. Pracownik wykonujący zadania z obszaru objętego kontrolą posiadał odpowiednie wykształcenie.

OBSZAR

2. Prawidłowość nadzoru nad wykonywaniem obowiązków związanych z gospodarką leśną

Opis stanu
faktycznego

2.1. Starosta nie wydawał zarządzeń, decyzji dotyczących wykonania zabiegów zwalczających i ochronnych w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, jednak po każdym sygnale o istniejącym zagrożeniu informował właścicieli lasów o obowiązkach (art. 9 ust. 1 ustawy o lasach) kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności:

⁹ Na terenie Powiatu Polkowickiego nie wystąpiła sytuacja, że las niestanowiący własności Skarbu Państwa znajdował się na obszarze więcej niż jednego powiatu (art. 5 ust. 2 ustawy o lasach).

¹⁰ Powierzchnia powiatu: 77.825 ha.

¹¹ Uchwała z 28 grudnia 2016 r., uchwała z 21 grudnia 2017 r., uchwała z 23 stycznia 2019 r.,

¹² Koszty zatrudnienia, zakupu materiałów i usług. Bez ekwiwalentów wypłacanych rolnikom za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i prowadzenie uprawy leśnej (środki przekazywane przez ARIMR).

- wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów;
- zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających się i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych;
- ochrony gleby i wód leśnych.

Nadleśnictwo Lubin wystąpiło 18.03.2019 r. o podjęcie działań zmierzających do ograniczenia rozwoju szkodników wtórnych w lasach prywatnych na działkach położonych w czterech obrębach. W następstwie powyższego Starostwo dokonało niezbędnych działań, m.in. skierowało zawiadomienia do właścicieli lasów, sporządziło protokoły oględzin z udziałem właściciela i przedstawicieli nadleśnictwa.

(akta kontroli str. 95-96, 367-388)

2.2. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wydawał decyzji dotyczących zadań gospodarczych wydanych na podstawie inwentaryzacji stanu lasów, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach*. W okresie obowiązywania inwentaryzacji wydał ok. 340 takich decyzji.

(akta kontroli str.184)

2.3. Starosta w okresie objętym kontrolą nie wydawał decyzji w sprawie przyznania środków na pokrycie kosztów zagospodarowania i ochrony związanych z odnowieniem lub przebudową drzewostanu w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy *o lasach*, tj.: braku możliwości ustalenia sprawcy szkody w lasach, powstałej w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, oraz w przypadku pożarów lub innych klęsk żywiołowych spowodowanych czynnikami biotycznymi albo abiotycznymi, zagrażających trwałości lasów. Do starostwa nie wpływały wnioski właścicieli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 97)

2.4. Pracownicy Starostwa podczas wyjazdów terenowych lub po każdym zewnętrznym sygnale, monitorowali prawidłowość trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania (art. 13 ust.1 ustawy *o lasach*), a w szczególności:

- zachowanie w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk;
- ponowne wprowadzanie roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu;
- pielęgnowanie i ochronę lasu, w tym również ochronę przeciwpożarową;
- przebudowę drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy *o lasach*;
- racjonalne użytkowanie lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez: pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu oraz pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego.

(akta kontroli str. 96-97)

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 grudnia 2017 r. w sprawie *wymagań dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej*¹³ określono wymagania dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej m.in. na brzegach zbiorników wodnych i cieków, w odległości 10 metrów od linii brzegowej, należy pozostawiać: zwalone pnie drzew, podszyt, duże kamienie w celu ułatwienia zwierzętom dostępu do wody oraz migracji zwierząt; w okresie lęgowym ptaków nie wycina się drzew, na których

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2408.

zostały zidentyfikowane zasiedlone gniazda; martwe drzewa pozostawia się w celu zapewnienia ciągłości występowania martwego drewna, przy czym jego ilość nie może w szczególności stwarzać zagrożenia pożarowego lub ryzyka wystąpienia szkodliwych czynników biotycznych; enklawy śródleśne, w tym polany i łąki, na których stwierdzono stanowiska gatunków chronionych związanych z terenami otwartymi, należy utrzymywać w niepogorszonym stanie poprzez usuwanie, w razie potrzeby, drzew i krzewów oraz koszenie z usuwaniem biomasy; koryt cieków nie wykorzystuje się do zrywki drewna.

Inspektor, do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad lasami wyjaśnił m.in., że z uwagi na duży zakres zadań nie był w stanie aktywnie nadzorować realizacji wymagań w sprawie dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej.

(akta kontroli str. 354, 361-362)

2.5. Stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy o lasach, zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzebą właścicieli lasów. W latach 2017–2019 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) Starosta nie wydawał decyzji zezwalających na zmianę lasu na użytek rolny. W 2017 r. oraz w 2018 r. wydał po jednej decyzji nie wyrażającej zgody na zmianę użytku.

(akta kontroli str. 94, 99, 101-118)

2.6. W okresie objętym kontrolą, Starostwo dokonało, zgodnie z art. 14 ust. 7 ustawy o lasach, w związku z § 13 ust. 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesiania gruntów inne niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹⁴, dziewięciu ocen udatności upraw leśnych (sześciu w 2017 r., trzech w 2018 r.).

(akta kontroli str. 126, 131-164)

2.7. Drewno pozyskane w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa było cechowane przez Starostę, który wystawiał właścicielowi lasu dokument stwierdzający legalność pozyskania drewna (art. 14a ust. 1, ust. 3 ustawy o lasach). Ogółem wydano następującą liczbę świadectw legalności pozyskania drewna:

- w 2017 r. – 120 sztuk,
- w 2018 r. – 111 sztuk,
- w 2019 r. (do 13.06) – 47 sztuk.

Według sprawozdania L-03, powierzchnia trzebieży wyniosła 36 ha (2017 r.) oraz 35 ha (2018 r.). Pozyskanie drewna (grubizna) wynosiło 1.275 m³ (2017 r.) oraz 953 m³ (2018 r.).

(akta kontroli str. 81-82, 85-86, 126, 173, 238-352)

Świadectwa legalności pochodzenia drewna do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie były objęte Instrukcją ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania.

(akta kontroli str. 165-172)

W toku kontroli NIK, zarządzeniem Starosty Polkowickiego nr 48/2019 z 13 sierpnia 2019 r. w sprawie instrukcji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Starostwie Powiatowym w Polkowicach, świadectwa legalności pozyskania drewna zostały objęte ww. instrukcją.

(akta kontroli str. 360-362)

¹⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 153, ze zm.

2.8. Inspektor, do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad lasami wyjaśnił, że z uwagi na duży zakres zadań nie był w stanie w pełni nadzorować wykonywania uproszczonych planów urządzenia lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (art. 22 ust. 5 ww. ustawy) oraz decyzji określających zadania gospodarcze (art. 19 ust. 3 ww. ustawy). Nadzorowanie ograniczało się do wzrokowych spojrzeń na las podczas wyjazdów na cechowanie drewna, wyjazdów dotyczących ocen udatności, gdy o to wnioskował właściciel lub podczas innych zadań, które wykonywał.

(akta kontroli str. 354, 361-362)

2.9. Stosownie do obowiązków wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*¹⁵, Starostwo w terminie sporządzało i przekazywało do Głównego Urzędu Statystycznego *Sprawozdanie o lasach prywatnych (osób fizycznych i prawnych)* wraz z załącznikiem za 2017 r. i 2018 r.

(akta kontroli str. 81-88)

Inspektor, do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad lasami wyjaśnił m.in., że sporządzając sprawozdanie L-03 (2018 r.) wpisywał dane dotyczące odnowień sztucznych, odnowień naturalnych, poprawek i uzupełnień, pielęgnowania lasu na podstawie informacji pozyskanych podczas czynności służbowych w terenie. Nie posiadał natomiast żadnych dokumentów, gdyż właściciele lasów nie byli zobowiązani do przedkładania sprawozdań do Starostwa w tym zakresie.

(akta kontroli str. 354, 361-362, 403-404)

2.10. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi w zakresie wykonywania obowiązków przez właścicieli lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. W zakresie lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa Starostwo współpracowało m.in. z:

- Państwową Strażą Pożarną w zakresie udroźnienia dojazdów pożarowych i zaopatrzenia w wodę do celów przeciwpożarowych oraz uzgadniania uproszczonych planów urządzenia lasu,
- nadleśnictwami w zakresie problemów w trwałości lasów,
- Instytutem Badawczym Leśnictwa w zakresie *Aktualizacji Krajowego Programu Zwiększania Lesistości*,
- Biurem Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej w zakresie *Budowania i prowadzenia banku danych o zasobach leśnych wszelkich form własności*,
- Ministerstwem Środowiska w zakresie prowadzonych prac obserwacyjno-pomiarowych w ramach monitoringu lasów,
- szkołami i przedszkolami w zakresie zajęć edukacyjnych o lasach.

(akta kontroli str. 96, 99, 367-388)

2.11. W Starostwie zidentyfikowano m.in. następujące problemy związane z nadzorem nad lasami:

- duża liczba właścicieli oraz znaczna fragmentacja kompleksów leśnych,
- brak wystarczającego czasu na prowadzenie pełnego nadzoru nad poprawą stanu fitosanitarnego lasów,
- brak określenia w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o *lasach* na czyj koszt należy opracować uproszczony plan urządzenia lasu należącego do osób fizycznych i wspólnot gruntowych,
- brak określenia w art. 22 ust. 2 ustawy o *lasach* trybu zatwierdzenia uproszczonego planu urządzenia lasu,

¹⁵Dz. U. z 2019 r. poz. 649, ze zm.

- brak jednoznacznego określenia w art. 13 ust. 2 ustawy o lasach określenia co należy rozumieć pod pojęciem „szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów”.

Starosta wyjaśnił, że realizację zadań z zakresu nadzoru utrudnia m.in. znaczne rozdrobnienie własności leśnej oraz mała powierzchnia lasu przypadająca na jednego właściciela. Zauważalna jest niechęć właścicieli do wykonywania odnowień i pielęgnacji lasu tłumaczona brakiem środków, starszym wiekiem właściciela lub też brakiem czasu z powodu obowiązków zawodowych oraz zainteresowanie lasem tylko dla uzyskania doraźnej korzyści bez długofalowego planu gospodarowania. Powiaty posiadają ograniczone środki na działania związane z nadzorem nad lasami i pomimo, że należy to do ich zadań, nie mają z tego tytułu przychodów, np. części z podatku leśnego. Utrudnieniem w realizacji zadania są też niejednoznaczne zapisy ustawy o lasach (...). Wskazana byłaby również zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urzędzeń do cechowania i zasad stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskiwania drewna poprzez wprowadzenie - zamiast papierowych świadectw legalności pozyskania drewna wypisywanych ręcznie na drukach - rejestratorów z drukarkami. Pozwoliłoby to na bieżące, automatyczne zliczanie pozyskanego drewna i danych niezbędnych do sprawozdań statystycznych.

(akta kontroli str. 98, 123-125, 397)

2.12. Starostwo na wniosek zainteresowanych wydało w:

- 2017 r. – 362,
- 2018 r. – 559,
- 2019 r. (do 28.05.2019 r.) – 272

zaświadczeń dotyczących objęcia (lub nie) działek uproszczonym planem urzędzenia lasu (art. 19 ust. 2 ustawy o lasach) lub decyzją określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej wydaną na podstawie inwentaryzacji lasów, o której mowa w art. 19 ust. 3 ustawy o lasach.

(akta kontroli str.129-130, 182-183)

2.13. W toku kontroli NIK sprawdzono aktualność danych w zakresie działek leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa położonych na terenie wsi Piotrowice, objętych uproszczonym planem urzędzenia lasów na okres 01.01.2016 r. – 31.12.2025 r. (76,9348 ha).

Ustalono, że dane (według stanu na 31.07.2019 r.) dla działek geodezyjnych nr [...], [...], [...]¹⁶ położone w obrębie ewidencyjnym Nr 0008 Piotrowice nie były zgodne ze stanem faktycznym, tj. powierzchnia Ls ujęta w ewidencji gruntów i budynków wynosiła łącznie 1,43 ha w sytuacji gdy powierzchnia terenu zadrzewionego (m.in. kilkunastoletnie¹⁷ brzozy, olchy, sosny) wynosiła ok. 10 ha.

(akta kontroli str. 226-237)

W toku kontroli NIK, Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa poinformował Biuro Geodezji i Nieruchomości o prawdopodobieństwie wystąpienia niezgodności stanu faktycznego na gruncie ze stanem ewidencji gruntów w zakresie użytku Ls.

(akta kontroli str. 226)

¹⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie numerów trzech działek. Wyłączenia tego dokonano w interesie osób fizycznych.

¹⁷ Według stanu na 30.06.2005 r.

Inspektor, do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad lasami wyjaśnił m.in., że z powodu natłoku zadań nie był w stanie na bieżąco monitorować w terenie zmian sposobu użytkowania.

(akta kontroli str. 355, 361-362)

Starosta wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzi starostowie, ale to na właścicielach gruntów spoczywa obowiązek zgłaszania wszelkich zmian danych objętych ewidencją, w tym zmian dotyczących klasyfikacji gleboznawczej w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. W związku z powzięciem - w trakcie trwającej kontroli NIK - informacji o prawdopodobnej niezgodności stanu faktycznego na gruncie ze stanem ujawnionym w ewidencji gruntów i budynków w zakresie użytku Ls na działkach o numerach ewidencyjnych [...], [...] oraz [...] ¹⁸, obręb Piotrowice, gmina Przemków, pismem z dnia 9 sierpnia 2019 r. wezwano właścicieli gruntów do dostarczenia w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące stosownej dokumentacji geodezyjnej sporządzonej przez osobę posiadającą uprawnienia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 396)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Stosownie do art. 21 ust 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o lasach, Starosta zleca opracowanie uproszczonego planu urządzenia lasu lub inwentaryzacji stanu lasów dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Według stanu na 31.12.2018r.:

- uproszczonymi planami urządzenia lasu objęto 618,98 ha lasów,
- inwentaryzacją stanu lasów 173,57 ha,
- tj. łącznie 792,55 ha z 1.113 ha lasów objętych nadzorem.

(akta kontroli str. 81, 85, 89-92)

Starosta wyjaśnił, że przyjęto zasadę sporządzania dokumentów urzędniowych - inwentaryzacji stanu lasu (ISL) oraz uproszczonych planów urządzenia lasu (UPUL) co 10 lat dla danego obrębu ewidencyjnego (zlecając ich opracowanie w ostatnim roku obowiązywania aktualnych ISL lub UPUL). Powodem przyjęcia takiego toku postępowania jest fakt, że koszt sporządzenia dokumentacji przy kompleksowym zleceniu opracowania dla całego obrębu jest jednostkowo niższy, niż przy zleceniu dla pojedynczych i rozproszonych kompleksów leśnych. Ma to niewątpliwie znaczenie z uwagi na ekonomiczne dysponowanie środkami na realizację nadzoru nad lasami. Ustawa o lasach nie precyzuje w jakim terminie od przekwalifikowania użytku na las należy opracować dokumentację urzędniową. Lasy, dla których nie sporządzono dotychczas dokumentów urzędniowych stanowią w zdecydowanej większości (208,07 ha) uprawy leśne, dla których przed ich przekwalifikowaniem na użytek leśny dokonano oceny udatności w latach 2011-2018. Są to więc drzewostany w wieku maksymalnie 11 lat. (...) Opis sposobu wykonania zabiegów pielęgnacyjnych lub ochronnych oraz powierzchnia, na której mają być wykonane, dla lasów tych określają plany zalesienia sporządzane przez Nadleśniczych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. (...) Od roku 2020 do roku 2025, stopniowo, w miarę kończących się 10-letnich okresów obowiązywania dokumentów urzędniowych na poszczególnych obrębach ewidencyjnych, zlecane

¹⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie numerów trzech działek. Wyłączenia tego dokonano w interesie osób fizycznych.

będzie opracowywanie nowych inwentaryzacji stanu lasów i uproszczonych planów urządzania lasów, które obejmą również ww. powierzchnie leśne (w roku 2020 zinwentaryzowanych zostanie 83,27 ha z ww. drzewostanów, w 2021: 21,75 ha, 2023: 40,59 ha, 2024: 15,12 ha oraz w 2025: 47,34 ha).

(akta kontroli str. 395-396, 399)

2. Świadczenia legalności pozyskania drewna, o których mowa w art. 14a ust. 3 ustawy o lasach, wystawiane przez pracownika działającego z upoważnienia Starosty, nie w pełni spełniły wymagania określone w załączniku 6 rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 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 drewna¹⁹. Na 101 (z 111) świadectwach wystawionych w 2018 r. nie została skonkretyzowana (wybrana) podstawa tj. *uproszczony plan urządzenia lasu albo zadania z zakresu gospodarki leśnej określone w decyzji*. Natomiast wszystkie wystawione w 2018 r. świadectwa (przechowywane w aktach Starostwa) nie zostały oznaczone jako „kopia”.

(akta kontroli str. 174-176, 238-352, 406)

Pracownik wystawiający świadectwa legalności pozyskania drewna wyjaśnił m.in., że nie oznaczał prawidłowo świadectw legalności pozyskania drewna z powodu natłoku zadań. Jednocześnie zobowiązał się w przyszłości do oznaczania podstawy wydania świadectwa oraz oznaczania ich (oryginał-kopia).

(akta kontroli str. 174, 355, 361-362)

3. Stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach, uproszczony plan urządzenia lasu opracowuje się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych na zlecenie starosty. Dla pozostałych lasów (poza lasami pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych) uproszczony plan urządzenia lasu opracowuje się na zlecenie i koszt właścicieli (art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach).

Starostwo zleciło na swój koszt (ok. 75 zł/ha) opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność gmin. Sześć gmin położonych na terenie Powiatu Polkowickiego (Chocianów, Polkowice, Radwanice, Gaworzyce, Grębocice, Przemków) było właścicielami lasów o łącznej powierzchni 98,57 ha.

(akta kontroli str. 179-181, 406-407)

Inspektor, do którego obowiązków należało sprawowanie nadzoru nad lasami wyjaśnił m.in., że zlecając opracowanie uproszczonych planów urządzenia lasu dla lasów stanowiących własność gmin kierowano się chęcią opracowania dokumentacji urzędzeniowej w miarę możliwości dla wszystkich lasów w danym obrębie.

(akta kontroli str. 355, 361-362)

Starosta wyjaśnił, że *ustawa o lasach nie daje narzędzia prawnego, które umożliwiłoby zobowiązanie gminy, jako właściciela lasu, do zlecenia sporządzenia uproszczonego planu urządzenia lasu. Od momentu powstania powiatu przyjęto zasadę, że dla lasów gminnych opracowywane są takie dokumenty na zlecenie i koszt starostwa (przy powierzchni 98,57 ha i jednostkowej kwocie około 75 zł/ha, powiat poniósł koszty w wysokości 7 392,75 zł). Zlecając wykonanie dokumentacji urzędzeniowej dla lasów stanowiących własność gmin (około 10% lasów nadzorowanych, mających charakter rozdrobniony, przeważnie o niewielkich powierzchniach) kierowano się tym, że opracowanie jednocześnie ww. dokumentów*

¹⁹ Dz. U. Nr 36, poz. 201, ze zm.

dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa (w tym dla lasów gminnych), pozwala na prawidłowe zaplanowanie czynności gospodarczych w nadzorowanych lasach na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 396)

4. Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w 2 obszarze niniejszego wystąpienia *Prawidłowość nadzoru nad wykonywaniem obowiązków związanych z gospodarką leśną*, wykonywanie części zadań w zakresie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa było realizowane w ograniczonym zakresie.

Starosta wyjaśnił m.in. że: *wykonywanie czynności związanych z nadzorem nad realizacją przez właścicieli lasów uproszczonych planów urządzenia lasu oraz w decyzjach wydanych na podstawie inwentaryzacji lasów a także realizacja wymagań dotyczących dobrej praktyki w zakresie gospodarki leśnej, w praktyce polega głównie na obsłudze właścicieli lasów w zakresie wyboru drzew do wycinki, cechowania pozyskanego drewna, wydawania świadectw legalności oraz dokonywania lustracji, przy tej okazji, w lasach wnioskodawców oraz najbliższej okolicy, o ile takie się znajdują. Czynności wyżej opisane są wykonywane przez pracownika starostwa (leśnika) w sposób zgodny ze sztuką leśną. Nadzór ten jest utrudniony głównie z racji rozdrobnienia lasów (...). Za podstawę sporządzenia sprawozdania L-03 przyjęto zapisy z ewidencji gruntów i budynków, gdzie za powierzchnię nadzorowanych lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa przyjęto tylko grunty ujęte jako las (Ls), a nie, jak wynika z treści objaśnienia do formularza L-03, również grunty zadrzewione i zakrzewione (Lz). W związku z powyższym informuję, że powierzchnia w sprawozdaniu L-03, począwszy od następnego formularza sprawozdawczego za rok 2019, będzie określana zgodnie z wytycznymi zawartymi w objaśnieniach do formularza.*

(akta kontroli str. 398, 407)

OCENA CZĄSTKOWA

W Starostwie prawidłowo reagowano na zewnętrzne sygnały o nieprawidłowościach w lasach prywatnych, dokonywano ocen udatności upraw leśnych.

Wykonywanie części zadań w ramach nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa było realizowane w ograniczonym zakresie. Nie objęto dokumentacją urzędzeniową wszystkich wymaganych lasów. Do czasu wszczęcia kontroli NIK, nie wyegzekwowano od właściciela gruntu porośniętego drzewami ujawnienia zmiany danych objętych ewidencją gruntów. Sporządzane świadectwa legalności pozyskania drewna nie zawierały skonkretyzowanej podstawy wydania świadectwa oraz oznaczania ich (oryginał-kopia).

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zwiększenie nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa.
2. Prawidłowe sporządzanie świadectw legalności pozyskania drewna.
3. Uwzględnienie przy opracowywaniu uproszczonych planów urządzenia lasu postanowień art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach.
4. Podjęcie działań zmierzających do opracowania całości wymaganej dokumentacji urzędzeniowej dla nadzorowanych lasów.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 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, 20 września 2019 r.

Kontrolerzy

Marzena Mielcarek
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
p.o. Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis